

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt über die
Prüfung

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.

Kapitel 3003 Titelgruppe 40

29. Januar 2026

Geschäftszeichen: III 2 - 0003209

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Einführung	9
1.1	Aufbau und Organisation.....	9
1.2	Finanzierung der MPG.....	9
2	Anwendung des Harnack-Prinzips	10
2.1	Sachverhalt.....	10
2.2	Würdigung.....	13
2.3	Empfehlung.....	14
2.4	Stellungnahme.....	14
2.5	Abschließende Würdigung	14
3	Nicht aus öffentlichen Mitteln finanziertes Vermögen	15
3.1	Rechtliche Grundlagen	15
3.2	Höhe und Verwendung	16
3.3	Zweckwidrige Mittelverwendungen	22
3.4	Dienstkraftfahrzeuge.....	24
3.5	Fundraising.....	26
4	Selbstbewirtschaftungsmittel und Abruf der Zuwendung.....	29
4.1	Rechtliche Grundlagen	29
4.2	Schwierigkeiten bei der MPG in Bezug auf die SB-Mittel	30
4.3	Würdigung.....	33
4.4	Empfehlung.....	35
4.5	Stellungnahme.....	35
4.6	Abschließende Würdigung	35
5	Gästeunterkünfte	36
5.1	Sachverhalt.....	36
5.2	Würdigung.....	40
5.3	Empfehlung.....	42
5.4	Stellungnahme.....	43

5.5	Abschließende Würdigung	43
6	Allgemeines Zuwendungsverfahren	43
6.1	ANBest-I als Bestandteil des Zuwendungsbescheides	43
6.2	Dauer der Verwendungsnachweisprüfung	44

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-I *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung*

AV-MPG *Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der MPG*

B

BewGr-MPG *Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

BNBest-Abruf *Besondere Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen*

G

GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*

H

HGB *Handelsgesetzbuch*

K

KWG *Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft*

M

MPF *Max-Planck-Förderstiftung*

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.*

MPI *Max-Planck-Institut(e)*

N

NÖV *Nicht aus öffentlichen Mitteln finanziertes Vermögen*

P

PFI *Pakt für Forschung und Innovation*

S

Satzung *Satzung der MPG*

SB-Mittel *Selbstbewirtschaftungsmittel*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) fördert gemeinsam mit den Ländern die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) mit rund 2,2 Mrd. Euro jährlich. Die MPG ist eine außeruniversitäre Forschungsorganisation mit 84 Instituten und Forschungseinrichtungen. Sie betreibt vorwiegend Grundlagenforschung in verschiedenen Wissenschaftsbereichen. Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung der MPG sowie der Förderung durch das BMFTR geprüft. Seine Erkenntnisse hat er in dieser Prüfungsmitteilung zusammengefasst. Er stellt hierzu unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMFTR, in die das BMFTR die MPG einbezogen hat, abschließend fest:

0.1

Nach dem Harnack-Prinzip betreiben die Max-Planck-Institute (MPI) die wissenschaftliche Forschung frei und unabhängig. Die Generalverwaltung der MPG unterstützt sie bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben und überprüft ihre Verwaltung. Die MPI führen Verwaltungsprozesse eigenständig in verschiedenen, teilweise der Generalverwaltung unbekannten Verfahren durch. Das Referat Organisationsberatung und -entwicklung der Generalverwaltung berät die MPI nur auf Anfrage. Turnusmäßige Beratungen, Organisationsuntersuchungen bei Umstrukturierungen von MPI oder ein selbstständiges Tätigwerden des Referats sind nicht vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Harnack-Prinzip nicht auf sämtliche Verwaltungsprozesse in den MPI übertragen werden darf, denn dadurch würden standardisierte Bearbeitungsabläufe und eine effiziente Prozessgestaltung verhindert. Die MPG hat auf ihre wirtschaftlichen und sparsamen Prozesse sowie bestehende Standards verwiesen, aber eine Überprüfung im Bereich der Veränderungsprozesse angekündigt. Das BMFTR hat zugestimmt, dass das Harnack-Prinzip nicht zu unwirtschaftlichen Verwaltungsvorgängen führen dürfe. Für eine wirtschaftliche Gestaltung muss es als Zuwendungsgeber auf eine Überprüfung aller Verwaltungsprozesse hinwirken. (Tz. 2)

0.2

Grundsätzlich müssen bei einer Fehlbedarfsfinanzierung Zuwendungsempfänger ihre eigenen Mittel vorrangig einsetzen, bevor sie staatliche Fördermittel erhalten können. In Ausnahme von diesem Grundsatz hält die MPG ein beträchtliches Vereinsvermögen von rund 500 Mio. Euro, das sogenannte „Nicht aus öffentlichen Mitteln finanzierte Vermögen“ (NÖV). Sie will wie eine Stiftung nur die Erträge ihres Vereinsvermögens einsetzen. Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass die MPG zunächst ihre eigenen Mittel verausgaben muss,

bevor sie staatliche Förderung in Anspruch nimmt und so die Zuwendungsgeber entlastet. Das BMFTR hat dies abgelehnt, um die Attraktivität von Spenden an die MPG nicht zu mindern. Dadurch vergibt es eine Möglichkeit, den Bundeshaushalt zu entlasten. Einem unbegrenzten Anwachsen des NÖV sollte es dennoch entgegenwirken. (Tz. 3.2)

Bei der Verwendung ihres Vereinsvermögens unterliegt die MPG denselben Regeln wie bei der staatlichen Grundfinanzierung. In mehreren Fällen zahlte sie aus ihrem Vereinsvermögen unzulässige Bewirtungsausgaben. Der Bundesrechnungshof hat dem BMFTR empfohlen, klarzustellen, dass für das NÖV die Regelungen der Grundfinanzierung maßgeblich sind. Es muss dafür sorgen, dass die MPG entsprechende Zuwendungsmittel zurückzahlt. Das BMFTR hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es die Empfehlungen umsetzen wird. (Tz. 3.3)

Die MPG beschaffte im Jahr 2023 aus dem NÖV für ihren Präsidenten zwei Dienstkraftfahrzeuge der Oberklasse, obwohl das BMFTR dies ausdrücklich untersagt hatte. Es berief sich u. a. auf eine Ausnahme in einer Richtlinie, die der Vorstand der MPG selbst erlassen hatte. Der Bundesrechnungshof hat dem BMFTR empfohlen, die zweckwidrig verausgabten Mittel von der MPG zurückzufordern und zuwendungsrechtliche Konsequenzen für die Folgejahre zu prüfen. Außerdem sollte das BMFTR die Vereinbarkeit der Vorstandsrichtlinie mit dem Zuwendungsrecht prüfen. Das BMFTR hat mitgeteilt, dass es die MPG bereits zur Aussonderung der Oberklassefahrzeuge aufgefordert habe. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es auch die weiteren Empfehlungen umsetzen wird. (Tz. 3.4)

Die MPG ist berechtigt, öffentliche Zuwendungen für das Einwerben von Spenden und anderen privaten Mitteln zu verwenden – auch zugunsten anderer Einrichtungen, die die MPG fördern. Dies ist widersprüchlich, weil weder die MPG noch die Zuwendungsgeber auf die Mittel anderer Einrichtungen frei zugreifen können. Da die MPG eingeworbene Mittel anspart, finanzieren die Zuwendungsgeber mit ihren Haushaltsmitteln faktisch den Aufbau des Vereinsvermögens der MPG mit. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die MPG Mittel aus der institutionellen Förderung für ihr Fundraising nur einsetzen darf, wenn die eingeworbenen Mittel unmittelbar dem Haushalt der MPG zugutekommen. Mit ihrem Fundraising darf sie keine Spenden für andere Einrichtungen einwerben. Das BMFTR will die Empfehlungen umsetzen. (Tz. 3.5)

0.3

Die MPG darf nicht abgerufene Mittel zum Jahresende zur Überführung auf Konten für Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel) anmelden. Sie hält es für problematisch, dass der Stichtag für die Ermittlung des SB-Mittel-Standes (31. Dezember) und für ihren Jahresabschluss nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) auseinanderfallen. Zudem sieht sie einen Konflikt zwischen den Besonderen Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen (BNBest-Abruf), wonach Bundesmittel nachrangig abzurufen sind, und der zwischen Bund

und Ländern vereinbarten paritätischen Finanzierung der MPG. Der Bundesrechnungshof kann diese Schwierigkeiten nicht nachvollziehen. Aus der Diskrepanz zwischen der bilanziellen und haushaltsrechtlichen Darstellung der SB-Mittel folgen für die MPG weder rechtliche noch wirtschaftliche Konsequenzen. Die paritätische Finanzierung ist zwischen Bund und Ländern geregelt, während die BNBest-Abruf für die MPG unmittelbar gilt und einzuhalten ist. Aufgrund der bestehenden Verständnisunterschiede hat der Bundesrechnungshof dem BMFTR empfohlen, der MPG die für sie anwendbaren Regelungen des Haushaltsrechts erneut zu erläutern. Das BMFTR hat dies nach seinen Angaben bereits umgesetzt. (Tz. 4)

0.4

Im Jahr 2023 betrieb die MPG an 59 Instituten Gästeunterkünfte. Die Vorgaben der Generalverwaltung ermöglichten den Instituten eine systematisch überhöhte Berechnung der Auslastungen und Kostendeckungsgrade der Gästeunterkünfte. Trotzdem lagen sie häufig unter der Mindestanforderung von jeweils 70 %. Die MPG berichtete dies dem BMFTR jährlich, gab die von den Instituten dazu vorgetragenen Gründe aber teilweise nicht oder unvollständig weiter. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die MPG die Wirtschaftlichkeit der Gästeunterkünfte sachgerecht ermittelt und bei unwirtschaftlichen Gästeunterkünften Konsequenzen zieht. Schließungen dürfen kein Tabu sein. Bei unwirtschaftlichem Verhalten der MPG muss das BMFTR zweckwidrig verausgabte Zuwendungsmittel zurückfordern. Das BMFTR hat dem zugestimmt. Es will die Auslastung der Gästeunterkünfte mit den Ländern beraten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es die Empfehlung umsetzen wird. (Tz. 5)

0.5

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 5.1 zu § 44 BHO sind die einschlägigen Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Dies hat das BMFTR nicht ausreichend umgesetzt. Es muss die ANBest-I künftig ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides machen. Das BMFTR folgt der Forderung des Bundesrechnungshofes und prüft derzeit die Änderung des Zuwendungsbescheides. (Tz. 6.1)

Die MPG muss dem BMFTR den Verwendungsnachweis für das abgelaufene Kalenderjahr jährlich bis zum 30. Juni vorlegen. Dessen Prüfung muss das BMFTR grundsätzlich innerhalb von neun Monaten abschließen. Das BMFTR überschreitet die Fristen für die Prüfung der Verwendungsnachweise weiterhin deutlich. Es muss die Verwendungsnachweise der MPG künftig fristgemäß prüfen. Das BMFTR hat auf die verspätete Mitwirkung der Länder verwiesen, die es erneut thematisieren will. Es hat bestätigt, dass es die Verwendungsnachweise fristgerecht prüfen muss. (Tz. 6.2)

1 Einführung

1.1 Aufbau und Organisation

Die MPG ist eine außeruniversitäre Forschungsorganisation in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins mit Sitz in Berlin. Sie verfolgt den Zweck, die Wissenschaften zu fördern. Die MPG setzt die Tradition der früheren Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft (KWG) fort, der sie mit ihrer Gründung im Jahr 1948 nachfolgte.

Die MPG unterhält 84 Forschungsinstitute (Max-Planck-Institute) und -einrichtungen, vier davon befinden sich im Ausland. Ihre Aufgabe ist vorwiegend die Grundlagenforschung in den Bereichen Chemie, Physik, Astronomie, Umwelt, Mathematik, Informatik, Biologie und Medizin. Die MPI sind – bis auf zwei Ausnahmen¹ – rechtlich unselbständig und stehen unter der wissenschaftlichen und verwaltenden Leitung einer Direktorin, eines Direktors oder eines Direktorenkollegiums. Sie betreiben die wissenschaftliche Forschung nach dem sogenannten Harnack-Prinzip (siehe Tz. 2) frei und unabhängig.

Neben den Instituten gibt es eine Generalverwaltung mit Sitz in München. Sie führt die laufenden Geschäfte der MPG und unterstützt die Organe und die MPI bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben. Außerdem überprüft sie die Verwaltung der MPI, insbesondere die Einhaltung der Haushaltspläne.

Das Haushaltsvolumen der MPG liegt insgesamt bei über 2,7 Mrd. Euro (Soll 2025). Sie beschäftigt rund 24 600 Personen, davon über 15 000 mit wissenschaftlicher Tätigkeit (Stand: 31. Dezember 2023).

1.2 Finanzierung der MPG

Die MPG wird im Grundsatz im Verhältnis 50:50 durch Bund und Länder institutionell gefördert. Grundlage hierfür sind das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) und die Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der MPG (AV-MPG). Für das Jahr 2025 haben Bund und Länder eine gemeinsame Förderung von über 2,2 Mrd. Euro beschlossen. Das BMFTR vergibt die Zuwendungen der institutionellen Förderung

¹ Ausnahmen bilden das MPI für nachhaltige Materialien GmbH (ehemals: MPI für Eisenforschung; EIFO) und die Stiftung Max-Planck-Institut für Kohlenforschung (KOFO), die rechtlich selbständig sind. Gemeinsam mit den MPI für Kohlenforschung und für nachhaltige Materialien bildet die MPG gegenüber den Zuwendungsgebern eine Antragsgemeinschaft im Sinne einer BGB-Gesellschaft. EIFO und KOFO zählen ebenfalls zu den Instituten, die nach § 2 Absatz 1 der Ausführungsvereinbarung MPG von Bund und Ländern durch Zuwendungen institutionell gefördert werden.

des Bundes. Es bewilligt den anteiligen Förderbetrag unmittelbar an die MPG. Diese verteilt die Mittel intern an ihre Einrichtungen weiter.²

Im Bundeshaushalt 2025 (2. RegE) sind für die MPG insgesamt 1,26 Mrd. Euro veranschlagt. Davon entfallen 1,046 Mrd. Euro auf ihren Betrieb (Kapitel 3003 Titel 685 40) und 216 Mio. Euro auf Investitionen (Kapitel 3003 Titel 894 40).³ Bis zum Jahr 2030 sollen die Mittel durch den Pakt für Forschung und Innovation (PFI) jährlich um 3 % anwachsen.⁴

Daneben erhält die MPG Sonderfinanzierungen des Bundes und der Länder (z. B. für Sanierungs- oder Bauvorhaben) und Projektförderungsmittel von Bundes- und Landesministerien sowie von der Europäischen Union. Außerdem kann die MPG Projektmittel von privater Seite erhalten. Darüber hinaus erwirtschaftet die MPG Erträge aus dem sogenannten „nicht aus öffentlichen Mitteln finanzierten Vermögen“ (NÖV; siehe Tz. 3). Das NÖV stammt z. B. aus Spenden, Schenkungen oder Erbschaften.⁵

2 Anwendung des Harnack-Prinzips

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Harnack-Prinzip

Das Harnack-Prinzip geht auf den ersten Präsidenten der KWG Adolf von Harnack zurück. Es ist bis heute die geistige Grundlage der MPG.⁶ Nach diesem Forschungsverständnis entstehen die MPI nur um weltweit führende Spitzenforscherinnen und Spitzenforscher. Sie legen ihre Themen selbst fest und entscheiden nach

² Besonderheiten bilden das MPI für Plasmaphysik (IPP) und das MPI für Neurobiologie des Verhaltens (caesar). Das IPP war bis zum Jahr 2020 assoziiertes Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. Die Zuwendung für das IPP wird vom Bund, dem Freistaat Bayern für den Institutsteil in Garching und dem Land Mecklenburg-Vorpommern für das Teilinstitut in Greifswald im Verhältnis 90 : 10 finanziert und im Wirtschaftsplan der MPG separat dargestellt. Es ist Teil der Antragsgemeinschaft der MPG. Das MPI caesar nahm die MPG im Jahr 2022 auf. Bis dahin war es eine Stiftung. Die Finanzierung des MPI caesar erfolgt vorrangig aus den Erträgen und dem Verzehr des an die MPG übertragenen Stiftungskapitals.

³ Des Weiteren sind in der Titelgruppe 40 noch 71 000 Euro für Zuweisungen an das Land Niedersachsen für die Unterstützung des Bundes im MPG-Bauverfahren veranschlagt (Kapitel 3003 Titel 632 40).

⁴ Bund und Länder tragen den Aufwuchs der Zuwendung grundsätzlich entsprechend des Bund-Länder-Finanzierungsschlüssels. In den Jahren 2016 bis 2020 (PFI III) trug der Bund die Aufwüchse allein. Der dabei erreichte Betrag, um den der tatsächliche Bundesanteil der Zuwendung vom schlüsseltgerechten Bundesanteil abweicht, wird ab dem Jahr 2024 in sieben gleichmäßigen Schritten zulasten des Landesanteils zurückgeführt. Dadurch ist der Bundesanteil am Aufwuchs in dieser Zeit geringer als 50 %.

⁵ Das NÖV umfasst auch das von der MPG übernommene Stiftungskapital des MPI caesar (siehe Fußnote 18).

⁶ Vgl. Hierzu die Erläuterungen im Archiv der MPG.

qualitätsgesicherten Verfahren frei über die Auswahl der Beschäftigten. Die MPG spricht vom Strukturprinzip der persönlichkeitszentrierten Forschungsorganisation. Sie weist in ihren Empfehlungen zur Verbesserung der Organisation und Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung auf die wissenschaftliche und weitreichende administrative Freiheit und Selbstständigkeit der Wissenschaftlichen Mitglieder nach dem Harnack-Prinzip hin. Nach der Satzung der MPG (Satzung)⁷ betreiben die MPI ihre wissenschaftliche Forschung frei und unabhängig.⁸

Gemäß § 20 Absatz 3 Satz 1 der Satzung unterstützt die Generalverwaltung die MPI bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben. Auch die Empfehlungen zur Verbesserung der Organisation und Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung weisen darauf hin, dass die Generalverwaltung zwar eine subsidiäre Stellung hat. Die Leitungsebene der MPI solle und müsse aber nach der Satzung der MPG die Hilfe und Unterstützung der Generalverwaltung in Anspruch nehmen. Daneben überprüft die Generalverwaltung nach § 20 Absatz 3 Satz 2 der Satzung die Verwaltung der MPI, insbesondere die Einhaltung der Haushaltspläne.

2.1.2 Travelmanagement

Die rechtlich unselbstständigen MPI verfügen alle über eine eigene Reisekostenstelle.

Von 2015 bis Ende 2021 erprobte die MPG eine zentrale Reisekostenabrechnung für die Generalverwaltung und zehn MPI im Sinne eines Shared Service Centers. Unter den Servicekatalog fielen:

- Ermittlung der voraussichtlichen Kosten im Reiseantragsprozess
- Überleitung der Vorschüsse für die Reisekosten
- Kreditkarten-Clearing
- Reiseabrechnung
- Verbuchung ins FI⁹.

Vor der Beendigung dieses Pilotprojektes führte die Generalverwaltung im Jahr 2021 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Reisekostenabrechnung durch. Ihr Ergebnis war, dass die Reisekostenabrechnung an einen externen Dienstleister outgesourct werden sollte. Die MPG bewertete die Zentralisierung und Bündelung während des Projektes als vorteilhaft. Zudem würde sie damit die Digitalisierung der Reisekostenabrechnung vorantreiben und die MPI entlasten.

Die Erkenntnisse zur Reisekostenabrechnung aus dem Pilotprojekt setzt die MPG bisher nicht um. Die Reisekostenabrechnung führt weiterhin jedes MPI eigenständig

⁷ Satzung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. in der Fassung vom 22. Juni 2023.

⁸ Vgl. § 1 (2) MPG-Satzung.

⁹ FI sind im SAP-System Belege ohne Bestellbezug.

durch. Einen einheitlichen, standardisierten Prozess dafür gibt es nicht. Die Generalverwaltung hat einen externen Dienstleister für ihre Reisekostenabrechnungen beauftragt. 14 MPI nutzen diesen ebenfalls. Für die restlichen MPI ist der Generalverwaltung größtenteils nicht bekannt, ob sie die Reisekostenabrechnung selbst durchführen oder eine externe Stelle eingeschaltet haben.

2.1.3 Organisationsberatung und -entwicklung

Die Generalverwaltung richtete im Jahr 2019 das Referat Organisationsberatung und -entwicklung ein. Auf Anfrage der MPI betrachtet dieses die Aufbau- und Ablauforganisation der administrativen und weiteren wissenschaftsunterstützenden Bereiche und berät die MPI mit dem Ziel der Prozessoptimierung. Eine turnusmäßige Beratung oder ein selbstständiges Tätigwerden des Referats ist nicht vorgesehen, wäre aus seiner Sicht aber sinnvoll.

Nach Aussage der MPG wird das Referat bei der Neuausrichtung, Teilung oder Fusion von einzelnen MPI eingebunden. Es nimmt in diesem Zuge keine Organisationsuntersuchungen vor. Auch findet bisher kein systematisches, strukturiertes Changemanagement statt, das die durch die wissenschaftliche Transformation eines Instituts geänderten Anforderungen für die Servicebereiche analysiert und über die notwendigen technisch-formalen Veränderungsplanungen hinausgeht. Mit dieser Thematik befasste sich auch der Bericht der Revision der MPG aus dem Jahr 2021. Dort wird festgestellt, dass zwar viel Aufwand in die strategische Entwicklung der Wissenschaft investiert wird. Veränderungsprozesse in der Verwaltung der MPI würden aber oftmals nicht ausreichend bedacht und es werde eine selbstständige Anpassung erwartet. Daher empfiehlt der Bericht die Erstellung und Implementierung eines systematischen „Changekonzeptes“, das sich nicht nur auf die Fachprozesse beschränkt.

Aufgrund der nach dem Harnack-Prinzip bestehenden Eigenverantwortung der MPI für das Funktionieren ihrer Servicebereiche obliegt es der Entscheidungshoheit des betroffenen MPI, eine Begleitung durch das Referat Organisationsberatung und -entwicklung in Anspruch zu nehmen. Ein Vermerk beschreibt zum Beispiel über einen längeren Zeitraum bestehende Probleme in der Verwaltung an einem MPI. Trotzdem fehlte dort teilweise die Bereitschaft, die Organisationsberatung in Anspruch zu nehmen bzw. die Beratungsergebnisse umzusetzen.

Eine Initiative des Referats Organisationsberatung und -entwicklung für eine stärkere Einbindung anlässlich einer Fusion von MPI griff die Leitungsebene der Generalverwaltung bisher nicht auf.

Der Revisionsbericht aus dem Jahr 2021 stellte auch fest, dass neuen Verwaltungsleitungen ohne Einarbeitung Kenntnisse über die Verwaltungsarbeit fehlen würden. Sie würden teilweise Unverständnis über fehlende Musterprozesse seitens der

Generalverwaltung zeigen. Die Gestaltungsfreiheit der MPI werde zu Beginn ggf. als fehlender Rahmen für den Arbeitsstart empfunden.

2.2 Würdigung

Die MPG wendet das eigentlich wissenschaftsbezogene Harnack-Prinzip auch auf die Umsetzung reiner Verwaltungsprozesse an.

So entscheiden die MPI zum Beispiel im Bereich der Reisekostenabrechnung selbst, wie sie diese durchführen. Dadurch wird die Bündelung und Vereinheitlichung von standardisierten Ablaufprozessen verhindert. Diese hatte die MPG in dem im Jahr 2021 abgeschlossenen Pilotprojekt aber als vorteilhaft angesehen. Die Generalverwaltung hat nicht einmal einen Überblick, wie die MPI ihre Reisekostenabrechnung organisiert haben. So kann sie die MPI diesbezüglich auch nicht unterstützen. Das derzeitige uneinheitliche Vorgehen trotz der positiven Ergebnisse des Pilotprojekts ist nicht nachvollziehbar.

Auch das Referat Organisationsberatung und -entwicklung kann nur auf Aufforderung hin tätig werden. Es ist somit in seinem Handeln eingeschränkt. Initiativen des Referates zur stärkeren Einbindung bei der Neuausrichtung oder Fusion von MPI wurden nicht aufgegriffen. Die Feststellungen aus dem Revisionsbericht zeigen aber, dass Bedarf bestünde, die Organisationsberatung und -entwicklung bei Veränderungsprozessen und bei bestehenden Problemen in den MPI einzubeziehen. Außerdem hat die MPG im Revisionsbericht selbst erkannt, dass die Gestaltungsfreiheit der MPI und die dadurch nicht vorhandene Prozessstandardisierung Einarbeitungsprozesse erschweren. Diese Feststellungen zeigen, dass eine grundsätzliche Einbindung des Referats Organisationsberatung und -entwicklung in Veränderungsprozesse der MPI sinnvoll wäre. Daher können wir nicht nachvollziehen, dass die MPG es weiterhin den MPI aufgrund der ihnen eingeräumten Entscheidungshoheit überlässt, eine Changebegleitung anzufragen. Damit unterbleibt auch bei erkannten Missständen eine Organisationsberatung, solange sich die Leitung des betroffenen MPI nicht aktiv dafür entscheidet oder dies durch die Leitungsebene der MPG angeordnet wird.

Zwar betreiben die MPI gemäß der Satzung ihre Forschung frei und unabhängig. Das darf aber nicht dazu führen, dass das Harnack-Prinzip auch auf sämtliche Verwaltungsprozesse in den MPI übertragen wird und so standardisierte Bearbeitungsabläufe verhindert. § 20 Absatz 3 der Satzung weist der Generalverwaltung explizit die Aufgabe zu, die MPI bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zu unterstützen und die Verwaltung zu prüfen.

Die MPG könnte durch eine stärkere Einbindung der Generalverwaltung in verschiedene Verwaltungsprozesse der MPI Arbeitsabläufe vereinheitlichen und effizienter sowie ressourcenschonender gestalten. Gleichzeitig könnte sie die Funktionsfähigkeit der

Verwaltung verbessern. Eine Ausweitung der Befugnisse der Generalverwaltung im Bereich der Umsetzung von Verwaltungsprozessen und der Organisationsberatung steht der Freiheit und Selbstständigkeit der wissenschaftlichen Mitglieder in der Forschung grundsätzlich nicht entgegen.

Das BMFTR hat als Zuwendungsgeber auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung durch die MPG hinzuwirken. Ein gut funktionierender Verwaltungsapparat mit effizient gestalteten Verwaltungsprozessen in den MPI trägt hierzu bei. Das BMFTR darf daher nicht zulassen, dass die MPG das Harnack-Prinzip auch auf die Verwaltungsprozesse der MPI ausdehnt.

2.3 Empfehlung

Wir haben das BMFTR aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die MPG

- ihre Möglichkeiten zur Standardisierung und Verbesserung von Verwaltungsprozessen der MPI stärker nutzt und
- Verwaltungsprozesse möglichst vereinheitlicht und wirtschaftlich gestaltet.

2.4 Stellungnahme

Die MPG hat unsere Auffassung nicht geteilt. Sie handle immer nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und habe in diversen Verwaltungsbereichen Prozesse optimiert. Eine stärkere Einbindung der Generalverwaltung bzw. eine Vereinheitlichung der Prozesse würden nicht zu einer effizienteren und ressourcenschonenderen Handhabung führen. Die Anforderungen an das Reisemanagement seien abhängig von der Größe der MPI. Für die Organisationsberatung und -entwicklung gebe es Standards und regelmäßige Austausche mit den MPI. Die MPG werde dennoch eine Stärkung der Steuerungs-, Unterstützungs- und Begleitprozesse bei Veränderungsprozessen an MPI prüfen.

Das BMFTR hat mitgeteilt, dass es die von der MPG angekündigte Prüfung begrüßt. Es werde die MPG ermutigen, eine stärkere Zentralisierung, Begleitung und Standardisierung konsequent fortzusetzen. Es hat unsere Auffassung geteilt, dass das Harnack-Prinzip nicht zu unwirtschaftlichen Prozessen führen darf.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Argumentation der MPG trägt nicht. Ein entsprechendes Projekt zur Vereinheitlichung des Reisemanagements hatte sie selbst initiiert, als positiv bewertet und dennoch nicht weiter umgesetzt. Um beurteilen zu können, ob die

Reisemanagementprozesse der MPI effizient sind, müsste die MPG zudem Kenntnis über deren Abläufe haben, was nicht gegeben ist. Die von der MPG angeführten regelmäßigen Austausche im Bereich der Organisationsberatung und -entwicklung halten wir mit Blick auf die Feststellungen des Revisionsberichts für nicht ausreichend. Gleiches gilt für die angekündigte Prüfung der Veränderungsprozesse an den MPI: Eine solche Prüfung muss für alle Verwaltungsprozesse durchgeführt werden.

Das BMFTR hat zugestimmt, dass das Harnack-Prinzip nicht zu unwirtschaftlichen Verwaltungsvorgängen führen dürfe. Es ist nun als Zuwendungsgeber gefragt, wirtschaftliche Verwaltungsprozesse von der MPG einzufordern, damit die Zuwendungsmittel so wirtschaftlich und sparsam wie möglich eingesetzt werden. Wir halten daher an unserer Forderung fest, dass das BMFTR auf eine stärkere Standardisierung und Verbesserung von Verwaltungsprozessen sowie auf eine möglichst einheitliche und wirtschaftliche Gestaltung hinwirken muss.

3 Nicht aus öffentlichen Mitteln finanziertes Vermögen

3.1 Rechtliche Grundlagen

Fehlbedarfsfinanzierung von Bund und Ländern

Das BMFTR und die Wissenschaftsministerien der Länder fördern die MPG mit einer anteiligen Fehlbedarfsfinanzierung. Die Zuwendungen sollen den Teil der zuwendungsfähigen Ausgaben decken, den die MPG nicht durch eigene oder fremde Mittel finanzieren kann.¹⁰ Zuwendungsempfänger müssen nach den ANBest-I grundsätzlich alle verfügbaren Eigenmittel und mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen, insbesondere Zuwendungen und Leistungen Dritter, zur Deckung sämtlicher Ausgaben einsetzen.¹¹ Diese Regelung gilt über Nummer 3 (1) Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG (BewGr-MPG) auch für die MPG.

¹⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO Nummer 2.2.2 zu § 44 BHO.

¹¹ Nummer 1.2 der ANBest-I.

Regelungen zum Umgang mit dem NÖV

Nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen der MPG muss die MPG das NÖV satzungsgemäß und unter Beachtung besonderer Zweckbindungen verwalten und verwenden. Bei der Verwendung der Erträge aus dem NÖV gelten die gesamten Regeln der Grundfinanzierung.¹² Für bestimmte Zwecke haben die Zuwendungsgeber der MPG gestattet, aus den Erträgen des NÖV eigentlich nicht zuwendungsfähige Ausgaben zu tätigen, z. B. für traditionsstiftende Veranstaltungen oder Büsten ihrer ehemaligen Präsidenten.¹³

Grundstücke und Gebäude, die die MPG mit öffentlichen Mitteln finanziert hat und die sie nicht mehr für ihre satzungsgemäßen Aufgaben benötigt, muss sie veräußern.¹⁴ Für aus dem NÖV finanzierte Objekte gilt diese Pflicht nicht. In diesen Fällen rechnet sie Aufwendungen und Erträge (z. B. Mieteinnahmen) dem NÖV zu.¹⁵

Erträge aus dem NÖV muss die MPG im Wirtschaftsplan veranschlagen und eine Übersicht zur Bewirtschaftung des NÖV beifügen. Über die Veranschlagung hinaus erzielte Erträge darf sie ohne Anrechnung auf öffentliche Zuschüsse für satzungsgemäße Aufgaben zusätzlich verwenden. Zuwendungen Dritter muss die MPG zweckgebunden und innerhalb angemessener Frist satzungsgemäß entsprechend dem Wirtschaftsplan verwenden.¹⁶

3.2 Höhe und Verwendung

3.2.1 Sachverhalt

Höhe und Herkunft des NÖV

Zum Jahresende 2023 wies die MPG im Bereich der allgemeinen Vermögensverwaltung ein Vereinsvermögen (Eigenkapital) von rund 508,1 Mio. Euro in ihrer Bilanz aus.¹⁷ In Abgrenzung zu den öffentlichen Zuwendungen bezeichnet sie es als „Nicht aus öffentlichen Mitteln finanziertes Vermögen“. Es stammt aus der ehemaligen KWG sowie u. a. aus Spenden und Erbschaften. Bilanziell hatte die MPG Ende des Jahres 2023 davon 27,3 Mio. Euro in eine Rücklage u. a. für wissenschaftliche Forschungsprojekte

¹² Nummer 1 (1) BewGr-MPG VV vom 21. März 2025.

¹³ Insbesondere Nummern 9.5, 9.6 BewGr-MPG.

¹⁴ Nummer 11 (4) BewGr-MPG.

¹⁵ Nummern 11 (2) BewGr-MPG.

¹⁶ Nummern 4 (5), 5 (4) BewGr-MPG.

¹⁷ Eigenkapital der MPG-Vermögensverwaltung zum 31. Dezember 2023. Zusätzlich gehörten zum NÖV die Tagungsstätten Harnack-Haus und Schloss Ringberg, für die die MPG getrennte Jahresabschlüsse erstellte. Diese hatten zum 31. Dezember 2023 ein Eigenkapital von rund 7,5 Mio. Euro. Die Bilanzsumme des NÖV betrug zum 31. Dezember 2023 insgesamt (Vermögensverwaltung und Tagungsstätten) rund 520 Mio. Euro.

eingestellt. Rund 311 Mio. Euro entfielen auf das Forschungsinstitut caesar, insbesondere aus zweckgebundenen ehemaligen Stiftungsmitteln¹⁸. Das verbleibende Kapital bildete das eigentliche „freie“ Vereinskapi tal der MPG. Zusammen mit dem Ergebnisvortrag von rund 2,3 Mio. waren es rund 169,8 Mio. Euro.

Nach Angaben der MPG waren 95,4 % des NÖV zweckgebunden, weil Spender beispielsweise bestimmte Forschungsfelder oder einzelne MPI begünstigten. Die MPG organisiert das NÖV in 59 thematischen Sondervermögen für die unterschiedlichen Zweckbindungen. Die übrigen Mittel kann sie zu Satzungszwecken frei verwenden.

Verwendung des NÖV

a. Finanzanlagen

Den größten Teil des NÖV hält die MPG in Finanzanlagen. Im Jahr 2023 hielt sie etwa 412,6 Mio. Euro – einschließlich der Mittel für das Institut caesar – überwiegend in festverzinslichen Wertpapieren und Aktien. Die MPG verfolgt mit ihren Finanzanlagen einen Stiftungsansatz und bezeichnet das Kapital deshalb als MPG-spezifisches Stiftungskapital. Sie will beispielsweise Spenden oder Erbschaften als ungeschmälertes Reinvermögen dauerhaft erhalten. Lediglich die Erträge der Wertpapiere will sie für die Forschungsförderung nutzen.

b. Immobilien

Die Immobilien und andere Sachanlagen des NÖV bezifferte sie mit rund 79,5 Mio. Euro.¹⁹ Den Immobilienwert setzte sie mit den Anschaffungskosten an und ließ ihn in der Regel nur im Veräußerungsfall gutachterlich ermitteln. Einige Immobilien hat die MPG seit mehreren Jahrzehnten in ihrem Bestand, teilweise übernahm sie diese von der KWG. Neben forschungsbezogenen Immobilien gehören ihr u. a. auch Wohnimmobilien, die sie teils an Direktorinnen und Direktoren sowie andere Beschäftigte und teils als Renditeobjekte an Dritte vermietet. Insgesamt weist die MPG in ihrem NÖV 53 Immobilien aus, darunter als Renditeobjekte 16 Wohnimmobilien und einen Parkplatz, den sie an ein Unternehmen vermietet. Außerdem besitzt sie einen ehemaligen Bootsteg am Starnberger See.

Die MPG wollte mittelfristig anstreben, für alle Renditeobjekte aktuelle Wertgutachten vorzuhalten. Tatsächlich verzichtete sie darauf, da den Kosten der Gutachten ihrer Auffassung nach kein Mehrwert gegenüberstand. Sie gab an, vom Marktwert der Immobilien keine Kenntnis zu haben. Der Abschlussprüfer stellte im Jahr 2023 fest, dass bei

¹⁸ Im Jahr 2021 gliederte die MPG das ehemalige Forschungsinstitut Stiftung caesar in die MPG ein. Die MPG übernahm die ehemaligen Stiftungsmittel zweckgebunden für den Betrieb des MPI caesar in ihr NÖV. Soweit die Erträge des Stiftungskapitals nicht ausreichen, soll die MPG das MPI caesar im Sinne einer Verbrauchsstiftung solange wie möglich aus dem übernommenen Stiftungskapital finanzieren. Danach wird sie es aus ihrer Zuwendung finanzieren.

¹⁹ Ohne die Tagungsstätten Harnack-Haus und Schloss Ringberg.

den Grundstücken und Bauten wesentliche stille Reserven zu erwarten seien. Diese dienten jedoch der Geschäftstätigkeit und seien damit nicht beliebig realisierbar.

c. Abführungen an den MPG-Haushalt

Die MPG veranschlagt im Wirtschaftsplan als „Erträge“ aus dem NÖV die Überschüsse der Anlageerträge und die Entnahmen aus dem NÖV. Dies stellt sie in der Übersicht zur Bewirtschaftung des NÖV in einer Anlage zum Wirtschaftsplan dar. Im Übrigen zieht sie das NÖV im Wirtschaftsplan nicht zur Deckung ihrer Ausgaben heran.

Im Jahr 2023 erwirtschaftete die MPG aus der allgemeinen Vermögensverwaltung des NÖV – nach Abzug der dadurch verursachten Aufwendungen – Überschüsse von rund 20 Mio. Euro. Davon stammten rund 5,6 Mio. Euro aus Zuschüssen u. a. der Max-Planck-Förderstiftung sowie 9,2 Mio. Euro aus Spenden, weiteren Zuschüssen und Erbschaften. Rund 13,7 Mio. Euro davon führte sie an ihren Haushalt ab. Den Rest von 6,3 Mio. Euro führte sie dem NÖV zu.

Die für das Institut caesar vorgehaltenen Wertpapiere verzeichneten im Jahr 2023 einen Verlust von rund 2,1 Mio. Euro. Zur Finanzierung des Instituts führte die MPG 18,8 Mio. Euro an ihren Haushalt ab. Den Gesamtfehlbetrag von 20,8 Mio. Euro entnahm sie dem Kapital, das sie zweckgebunden für das Institut caesar vorhielt.

Zusammen mit den zweckgebundenen Mitteln für das Forschungsinstitut caesar wies die MPG somit im Jahr 2023 in der Übersicht zur Bewirtschaftung des NÖV eine Ist-Abführung an den Haushalt von rund 32,5 Mio. Euro aus. Davon berücksichtigte sie rund 26,1 Mio. Euro für Aufwendungen im Jahr 2023 im Wirtschaftsplan als sonstige betriebliche Erträge. Die verbleibenden 6,44 Mio. Euro wies sie als „Mitteltransfer an MPI bzw. Ausreichungen an andere Einrichtungen der MPG“ aus. Darunter verstand sie zum einen die Weiterleitung von Zuschüssen Dritter, wie der Max-Planck-Förderstiftung an die MPI. Diese wies sie im Wirtschaftsplan nicht als Erträge aus dem NÖV, sondern als Zuschüsse aus Projektförderung aus (4,7 Mio. Euro).²⁰ Zum anderen handelte es sich um Zuschüsse des NÖV für Betriebsaufwendungen ihrer Tagungsstätten (aus eigens dafür vorgesehenen zweckgebundenen Sondervermögen). Diese Mittel gingen nicht in den Haushalt der MPG, sondern als Zuschuss in die Jahresabschlüsse der Tagungsstätten ein (1,7 Mio. Euro).

Abgesehen von den zweckgebundenen Mitteln für das Forschungsinstitut caesar entnahm die MPG keine Mittel aus dem NÖV. Tabelle 1 zeigt die Erträge des NÖV (einschließlich Spenden u. ä.) und ihre Verwendung (ohne Forschungsinstitut caesar):

²⁰ Im Jahr 2023 leitete die MPG 5 000 Euro als Zuschuss der Max-Planck-Förderstiftung direkt an externe Dritte weiter, die sie nicht im Wirtschaftsplan erfasste.

Tabelle 1

Erträge des nicht aus öffentlichen Mitteln finanzierten Vermögens (NÖV), (einschließlich Spenden) und ihre Verwendung

	2020	2021	2022	2023
	<i>in Tsd. Euro^a</i>			
Erträge ^b	21 741	23 651	15 490	22 578
Aufwendungen ^c	1 620	4 107	2 341	2 591
Abführungen an den Haushalt	9 626	11 870	11 572	13 680
Zuführungen an das NÖV	10 495	7 674	1 577	6 307

Erläuterung:

^a Ist-Beträge; ohne für das Forschungsinstitut caesar zweckgebundene Mittel.

^b Erträge aus Wertpapieren, der Gewinnausschüttung der Max-Planck-Innovation GmbH, Mieten und Pachten sowie weitergeleitete Zuschüsse u. a. der Max-Planck-Förderstiftung, Spenden, Zuschüsse, Erbschaften o. ä., Mitgliedsbeiträge, sonstige Erträge.

^c Aufwendungen für Grundstücke und Gebäude, sonstige Aufwendungen und Verluste aus dem Abgang von Gegenständen des Anlagevermögens.

Quelle: Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG).

In ihrer Bilanz stellt die MPG den Buchwert des NÖV dar. Die Gesamthöhe des NÖV zu Marktwerten weist sie an keiner Stelle aus. Der Wirtschaftsplan der MPG enthält keine Anlage „Vermögensübersicht“.

3.2.2 Würdigung

Es ist nicht sachgerecht, dass die MPG ihre erheblichen Eigenmittel nicht zuwendungsmindernd einsetzt. Während Bund und Länder dafür Kredite zulasten der Steuerzahler aufnehmen müssen, hält und vergrößert die MPG ihr Vereinsvermögen. Die MPG behandelt ihre Mittel wie dauerhaft zu erhaltendes Stiftungskapital, obwohl sie keine Stiftung ist. Zwar sind erhebliche Teile des NÖV für bestimmte Forschungsfelder zweckgebunden. Dem steht aber nicht entgegen, dass die MPG diese Mittel zweckgerecht für ihre Forschung verwendet. Dann müsste sie für solche Forschungsausgaben nicht auf die staatliche Zuwendung zurückgreifen.

Zwar wollen die Zuwendungsgeber mit dem PFI die Zuwendungen für die MPG kontinuierlich steigern. Das schließt den vorrangigen Einsatz ihres Vereinsvermögens jedoch nicht aus. Die MPG müsste staatliche Mittel nur in geringerem Umfang in Anspruch nehmen. Die Zuwendungsgeber würden insoweit entlastet werden.

Zudem fehlt es der MPG an einem vollständigen Überblick über ihr Vereinsvermögen, weil sie ihre stillen Reserven – insbesondere im Immobilienbestand – nicht kennt. Schließlich bildet der in der Bilanz ausgewiesene Buchwert des NÖV den tatsächlichen Wert der Immobilien nicht ab. Wir stimmen der Einschätzung des Jahresabschlussprüfers nicht zu, dass die MPG die stillen Reserven nur schwer realisieren könnte. Für ihre Forschung benötigt die MPG keine Renditeobjekte. Deshalb wäre es angezeigt, dass sich die MPG dieser Werte bewusst wird. Wir sehen keinen Grund, aus dem sich die MPG über Mitarbeiterwohnungen hinaus als Vermieterin auf dem privaten Wohnungsmarkt betätigen sollte. Sie sollte solche Wohnungen veräußern. Gleiches gilt für die Vermietung des Parkplatzes. Auch der Nutzen des Bootssteigs für die Forschung erscheint zweifelhaft. Mit der Realisierung dieser stillen Reserven könnte die MPG die staatliche Zuwendung entlasten.

Die Vermögenssituation der MPG im Wirtschaftsplan ist außerdem intransparent. Indem die MPG lediglich Erträge aus dem NÖV darstellt, bleiben ihre tatsächlichen finanziellen Spielräume unklar. Die Zuwendungsgeber können die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der MPG bei den Wirtschaftsplanverhandlungen jedoch nur sachgerecht berücksichtigen, wenn sie ihnen bekannt sind. Auch deshalb ist die Ermittlung der Marktwerte des NÖV – hinsichtlich der Immobilien zumindest der Renditeobjekte – wichtig. In Ergänzung zu ihrer Bilanz sollte die MPG in einer Vermögensübersicht als Anlage zum Wirtschaftsplan deshalb die Höhe des Marktwertes ihres NÖV darstellen.

3.2.3 Empfehlungen

Wir haben gefordert, dass das BMFTR darauf hinwirkt, dass die MPG

- ihre liquiden und liquidierbaren Eigenmittel einbringt, statt staatliche Mittel in Anspruch zu nehmen,
- den Wert ihrer Renditeobjekte ermittelt und
- die Gesamthöhe des NÖV zum Marktwert in einer Vermögensübersicht als Anlage zum Wirtschaftsplan ausweist.

Wir haben empfohlen, dass es falls erforderlich dafür auf eine Änderung der BewGr-MPG hinwirkt.

3.2.4 Stellungnahme

Die MPG hat erklärt, die Regelungen zum NÖV seien angemessen. Der Anteil des NÖV in Höhe von 169,8 Mio. Euro sei rechtlich und tatsächlich nicht frei verfügbar, sondern mehrheitlich aufgrund von Auflagen zweckgebunden. Die MPG führe neben den Erträgen bei Bedarf auch höhere Summen aus dem NÖV für die Forschungsförderung ab. Langfristig stehe daher das gesamte NÖV für die Forschungsförderung zur Verfügung.

Auf aktuelle Marktgutachten zu ihren Immobilien habe die MPG bewusst verzichtet. Die Bildung stiller Reserven durch den Ansatz der Anschaffungs- und Herstellungskosten entspreche den handelsrechtlichen Vorgaben.

Das BMFTR hat mitgeteilt, die Forderung des Bundesrechnungshofes nach mehr Transparenz durch eine Ausweisung der Gesamthöhe des NÖV im Wirtschaftsplan sei berechtigt. Eine einmalige Aktualisierung der Marktwerte ihrer Immobilien solle die MPG prüfen, wenn Buchwerte und Marktwerte voraussichtlich deutlich voneinander abweichen.

Das BMFTR hat eine Änderung der Regelungen zum NÖV nicht für angebracht erachtet, solange die MPG Transparenz schafft und die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einhält. Bund und Länder hätten sich darauf verständigt, dass die MPG das NÖV nicht auf die Fehlbedarfsfinanzierung anrechnen muss. Die Verrechnung von Spenden mit der Zuwendung mache diese unattraktiv. Innovationspolitisch sei dies ein falsches Signal. Für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Forschungsstandorts sei dies nachteilig. Der aktuelle Regelungsrahmen stelle sicher, dass die MPG für private Fördermittelgeber attraktiv bleibe und gleichzeitig die öffentliche Zuwendung zeitnah durch möglichst hohe Summen ergänzt wird. Die MPG dürfe nach § 3 Absatz 1 AV-MPG private Zuwendungen und Erträge des NÖV dem NÖV zuführen, wenn sie diese in angemessener Frist für satzungsgemäße Zwecke verwende.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Die MPG hat – ohne Berücksichtigung der zum Verbrauch für das Forschungsinstitut caesar zweckgebundenen Mittel – dem NÖV in den letzten Jahren mehr Mittel zugeführt als aus dem NÖV entnommen. In Tabelle 1 ist erkennbar, dass dem NÖV jährlich aus den Erträgen, also auch aus Spenden, Mittel zugeführt werden, anstatt sie dem Haushalt zuzuführen und damit zu verwenden. Entnahmen aus dem NÖV gab es abgesehen von den zweckgebundenen Mitteln für das Forschungsinstitut caesar in den letzten Jahren hingegen nicht. Wie bereits dargestellt, behandelt die MPG das NÖV wie dauerhaft zu erhaltendes Stiftungskapital. Damit ist fraglich, ob sie die Vorgabe erfüllt, wonach sie private Zuwendungen und Erträge des NÖV dem NÖV zuführen darf, wenn sie diese in angemessener Frist für satzungsgemäße Zwecke verwendet. Auch wenn ein großer Teil des NÖV Auflagen unterliegt, ist die MPG nicht gehindert, es den Auflagen entsprechend einzusetzen, z. B. für bestimmte Forschungsrichtungen.

Die tatsächliche Höhe des NÖV kann die MPG gegenüber den Zuwendungsgebern nur transparent machen, wenn sie seinen Wert ermittelt. Handelsrechtliche Vorgaben sind dafür irrelevant. In ihrem Wirtschaftsplan sollte die MPG deshalb die – soweit ermittelt – tatsächliche Höhe des NÖV angeben. Wir begrüßen, dass das BMFTR die Transparenz über die Höhe des NÖV von der MPG einfordern will.

Wenn das BMFTR das NÖV nicht zur Reduzierung des Fehlbedarfs der MPG heranziehen will, vergibt es eine Möglichkeit, den Bundeshaushalt zu entlasten. Die Ausnahme von den Grundsätzen der Fehlbedarfsfinanzierung ist nur haltbar, wenn nachvollziehbare Gründe vorliegen und die hierfür geschaffenen Regelungen eingehalten werden. Wir können die Argumentation der Zusätzlichkeit der Spenden grundsätzlich nachvollziehen. Ein unbegrenzter Aufbau eines privaten Vermögens ist von den Regelungen jedoch nicht umfasst. Das BMFTR weist selbst darauf hin, dass die Sonderregelung nur gelten kann, wenn die MPG Transparenz schafft und die privaten Zuwendungen und Erträge an das NÖV in angemessener Frist für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden. Der vorgenannte Aufwuchs des NÖV in den letzten Jahren weist darauf hin, dass das so nicht vollständig eingehalten wird. Das BMFTR muss dies überprüfen und die Einhaltung der Regelungen konsequent einfordern. Es sollte in diesem Zusammenhang prüfen, ob die Einführung einer Obergrenze für das NÖV sinnvoll wäre, damit die MPG private Zuwendungen und die Erträge des NÖV tatsächlich zeitnah einsetzt und das NÖV nicht unbegrenzt anwachsen kann.

3.3 Zweckwidrige Mittelverwendungen

3.3.1 Sachverhalt

Die Revision der MPG stellte im Jahr 2023 zweckwidrige Ausgaben bei Bewirtungen der Generalverwaltung fest. Beispielsweise überschritten die Ausgaben mehrfach die nach der Bewirtschaftsrichtlinie der MPG vorgesehenen Höchstbeträge (sog. Überteuerung) oder die Generalverwaltung zahlte freiwillige Trinkgelder. In den meisten Fällen grenzte die Generalverwaltung diese Ausgaben buchungstechnisch ab und zahlte sie aus dem NÖV. Die Revision bemängelte, dass dabei Begründungen für eine satzungsgemäße Verwendung fehlten. Bei unzulässigen Ausgaben aus Zuwendungsmitteln ordnete sie eine Rückzahlung an die Zuwendungsgeber an, die die MPG freiwillig leistete. Bei beanstandeten Ausgaben aus dem NÖV sah die Revision keine Rückzahlungen an die Zuwendungsgeber vor. Die Revision forderte die Generalverwaltung auf, bis zum 30. April 2024 Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Mängel zu ergreifen.

Wir stellten fest, dass die Generalverwaltung auch danach noch Trinkgelder und Überteuerungen bei Bewirtungen aus dem NÖV zahlte. Mehrfach betraf dies repräsentative (mit externen Gästen) und interne Abendessen im sogenannten Präsidentenhaus der MPG. Dabei überschritt sie regelmäßig die Höchstbeträge der Bewirtschaftsrichtlinie.

Wenn die MPG die Erträge aus dem NÖV verwendet, gelten dafür die gesamten Regeln der Grundfinanzierung. Ausnahmen haben die Zuwendungsgeber geregelt (siehe Tz. 3.1). Für Bewirtungen bestehen keine Ausnahmen.

3.3.2 Würdigung

Verwendet die MPG ihre Mittel – nicht nur bei Bewirtungen – zweckwidrig, muss sie diese an die Zuwendungsgeber zurückzahlen. Dies gilt auch bei zweckwidriger Verwendung der Erträge aus dem NÖV. Bei deren Verwendung gelten gemäß Nummer 1 (1) BewGr-MPG die gesamten Regeln der Grundfinanzierung. Zweckwidrig verwendete Mittel aus dem NÖV stehen nicht mehr für andere Ausgaben zur Verfügung, für die die MPG dann ggf. auf ihre Zuwendung zurückgreifen muss.

Indem die MPG für die Verwendung des NÖV allein auf satzungsgemäße Verwendungen abhob, beachtete sie die Bewirtschaftungsgrundsätze nicht. Danach sind auch für das NÖV die Regelungen der Grundfinanzierung maßgeblich. Wir sehen deshalb keinen Grund, aus dem die MPG unter Rückgriff auf das NÖV die Höchstgrenzen der Bewirtschaftungsrichtlinie überschreiten können sollte. Schon das Erreichen dieser Grenzen sollte eine Ausnahme bleiben. Wenn für repräsentative Veranstaltungen im Präsidentenhaus Ausnahmen gelten sollen, müssen die Zuwendungsgeber dies ausdrücklich zulassen. Für rein interne Veranstaltungen im Präsidentenhaus sehen wir jedoch keine Grundlage für Ausnahmen.

3.3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMFTR empfohlen, dass es in Abstimmung mit den Ländern

- klarstellt, dass für das NÖV die Regelungen der Grundfinanzierung maßgeblich sind und die MPG daher aus dem NÖV keine Übertreibungen finanzieren darf,
- darauf hinwirkt, dass die MPG für zweckwidrig verausgabte Mittel aus dem NÖV Zuwendungsmittel zurückzahlt, erforderlichenfalls indem das BMFTR den Zuwendungsbescheid widerruft,
- erörtert, inwieweit in eng begrenzten Fällen für repräsentative Veranstaltungen Ausnahmen vertretbar sind.

3.3.4 Stellungnahme

Nach Auffassung der MPG sei es legitim, dass sie nicht zuwendungsfähige Ausgaben aus dem NÖV kompensiert, weil sie sich innerhalb ihres Satzungszwecks bewege. Ihre Interne Revision widerspreche dem nicht.

Das BMFTR hat unsere Kritik an der zweckwidrigen Verwendung von Mitteln des NÖV für überteuerte Bewirtungen und Trinkgeldzahlungen geteilt. Dies gelte insbesondere für Veranstaltungen im Präsidentenhaus der MPG.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Die MPG darf – nicht nur bei Bewirtungen – aus dem NÖV ohne Ausnahmegenehmigung der Zuwendungsgeber keine zuwendungswidrigen Ausgaben tätigen. Dies gilt auch dann, wenn die Ausgaben dem Satzungszweck der MPG dienen. Wir begrüßen, dass das BMFTR diese Auffassung teilt. Unseren Empfehlungen hat es nicht widersprochen. Wir erwarten, dass es zweckwidrig verausgabte Mittel aus dem NÖV zurückfordert. Um Klarheit – auch für die Tätigkeit der Internen Revision der MPG – zu schaffen, sollte das BMFTR auf eine entsprechende Klarstellung in den BewGr-MPG hinwirken.

3.4 Dienstkraftfahrzeuge

3.4.1 Sachverhalt

Die MPG darf nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid keine personengebundenen Dienstkraftfahrzeuge und keine Dienstkraftfahrzeuge der Oberklasse beschaffen. Eine diesbezügliche Besserstellung des Präsidenten der MPG hat das BMFTR im Juni 2023 unabhängig von der Finanzierungsquelle ausdrücklich abgelehnt.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2023 stellte das BMFTR fest, dass die MPG für ihren Präsidenten aus den Erträgen des NÖV zwei personengebundene Oberklassefahrzeuge finanzierte. Die MPG übermittelte dem BMFTR dazu im Juli 2025 auf dessen Nachfrage eine interne Vorstands-Richtlinie vom Februar 2025. Darin sind für den Vorstandsbereich (Präsident und Generalsekretärin) besondere Regelungen u. a. für Bewirtungen und Dienstkraftfahrzeuge enthalten.²¹ Für die Dienstkraftfahrzeuge des Präsidenten geht die MPG davon aus, dass das BMFTR duldet, dass sie für die vorrangige Nutzung ihres Präsidenten ein Fahrzeug der Oberklasse vorhält. Grundlage sei ein Telefonat ihres Präsidenten mit der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung im Februar 2024.

Auch der Zuwendungsbescheid des BMFTR für das Jahr 2024 vom 18. Dezember 2024 enthielt keine Ausnahme vom Verbot, personenbezogene Dienstkraftfahrzeuge und Dienstkraftfahrzeuge der Oberklasse zu beschaffen.

3.4.2 Würdigung

Indem die MPG zwei Oberklassefahrzeuge finanzierte, hat sie entgegen der Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid Auflagen der Zuwendungsgeber missachtet.

²¹ Beispielsweise gilt nach der Vorstandsrichtlinie bei Bewirtungen von Veranstaltungen mit MPG-Externen und bei Veranstaltungen im Präsidentenhaus die nach den allgemeinen Bewirtungsvorgaben der MPG als im Ausnahmefall als absolutes Maximum mögliche Bewirtungsobergrenze (120 Euro pro Person) als „Richtwert“. Dieser darf im begründeten Einzelfall überschritten werden.

Dies ist besonders unverständlich und wiegt umso schwerer, da das BMFTR die Beschaffung explizit untersagt hatte. Dabei ist es unerheblich, dass die MPG die Fahrzeuge nach eigenen Angaben aus dem NÖV finanzierte (siehe Nummer 3.3).

Die MPG kann sich bei der unzulässigen Nutzung von personengebundenen Oberklassefahrzeugen auch nicht auf eine etwaige mündliche Genehmigung oder Ausnahme vom Zuwendungsbescheid berufen. Mündliche Zuwendungsanträge und -bescheide sind nicht zulässig.²² Eine telefonische Absprache kann die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids daher nicht außer Kraft setzen.

Zudem ist es fragwürdig, dass die MPG zum Vorwurf einer zweckwidrigen Mittelverwendung im Jahr 2023 eine Vorstandsrichtlinie vom Frühjahr 2025 anführt. Die Richtlinie war zu diesem Zeitpunkt nicht in Kraft. Das BMFTR erließ auch zeitlich nachfolgende Zuwendungsbescheide ohne entsprechende Ausnahmen, so dass die MPG in ihrer Richtlinie auch nicht von einer Duldung hätte ausgehen können. Ohne Einvernehmen mit den Ländern könnte das BMFTR ohnehin keine Ausnahme zulassen, weil es die Zuwendung der MPG nur anteilig finanziert.

3.4.3 Empfehlung

Wir haben gefordert, dass das BMFTR prüft,

- ob die zweckwidrig verausgabte Zuwendung für die Finanzierung der Oberklassefahrzeuge im Jahr 2023 zurückzufordern ist und
- ob für Folgejahre zuwendungsrechtliche Konsequenzen hinsichtlich der Oberklassefahrzeuge zu ziehen sind.

Wir haben empfohlen, dass das BMFTR die gesamte Vorstands-Richtlinie der MPG vom 10. Februar 2025 auf die Vereinbarkeit mit den Regelungen des Zuwendungsrechts des Bundes hin überprüft und die MPG auf die nicht zu vereinbarenden Regelungen hinweist. Ferner haben wir empfohlen, dass das BMFTR die MPG auf die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung hinweist, welche die Beachtung rechtlicher Grundlagen beinhaltet. Wir haben daran erinnert, dass ohne die Gewähr einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung eine Zuwendung nicht bewilligt werden kann.

3.4.4 Stellungnahme

Das BMFTR hat sich unseren Ausführungen angeschlossen. Die Vorstandsrichtlinie der MPG ändere nichts an der Unzulässigkeit der Beschaffung der Oberklassefahrzeuge. Die Leitung der MPG sei u. a. nicht zu einer entsprechenden Selbstermächtigung

²² VV Nummern 3.1 und 4.1 zu § 44 BHO.

befugt gewesen. Das BMFTR habe die MPG bereits aufgefordert, die Oberklassefahrzeuge auszusondern.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Das BMFTR hat unsere Auffassung bestätigt. Unseren Empfehlungen hat es nicht widersprochen. Wir erwarten, dass es diese – ggf. in Abstimmung mit den Ländern – umsetzen wird.

3.5 Fundraising

3.5.1 Sachverhalt

Fundraising ist das systematische Einwerben von z. B. Spenden. Seit dem Jahr 2011 darf die MPG ihre institutionelle Zuwendung dafür nutzen. U. a. finanziert sie damit das Personal und die Sachausgaben des Fachbereichs Fundraising im Stabsreferat Private Forschungsförderung der Generalverwaltung (Fundraising-Team). Dieses spricht gezielt Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen an, um finanzielle Unterstützung für die MPG zu gewinnen. Es identifiziert und begleitet auch Personen, die der MPG potenziell Vermögen vererben möchten und führt zielgruppengerechte Veranstaltungen durch. Die MPG würdigt Spenderinnen und Spender u. a. durch Institutsbesuche oder durch die Aufnahme auf eine Würdigungstafel. Dadurch will sie diese auch zu weiteren Spenden ermutigen.

Das Fundraising-Team darf u. a. Spenden unmittelbar für die MPG einwerben. Alternativ darf es Mittel einwerben, die einer gemeinnützigen Fördereinrichtung zukommen, die wissenschaftliche Zwecke der MPG fördert. Dies betrifft die Max-Planck-Förderstiftung (MPF), die nach ihrer Satzung Wissenschaft und Forschung der MPG fördert.²³

Die MPG berichtet den Zuwendungsgebern jährlich mit dem Verwendungsnachweis, welche Mittel der öffentlichen Zuwendung sie für ihr Fundraising verwendet hat. Sie stellt diesen Aufwendungen die eingeworbenen Mittel gegenüber. Die Zuwendungsgeber haben vorgegeben, dass sie mitteilen muss, wie viele Mittel sie unmittelbar und wie viele Mittel sie von der MPF erhalten hat.²⁴ Tabelle 2 zeigt die von der MPG berichteten Aufwendungen und Erträge des Fundraisings in den Jahren 2020 bis 2023. In ihren Berichten gab die MPG an, dass sämtliche eingeworbenen Mittel auf die Tätigkeit des Stabsreferats zurückzuführen seien.

²³ Nummer 6.3 BewGr-MPG.

²⁴ Nummer 6.3 BewGr-MPG.

Tabelle 2

Fundraising: Aufwendungen und Erträge der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG)

	2020	2021	2022	2023
	<i>in Euro</i>			
Aufwand Fundraising	379 105	442 262	384 386	391 647
Erträge Fundraising	2 886 454	5 276 501	5 940 841	6 920 443
davon:				
→ unmittelbar der MPG zugewendet	858 605	1 859 357	722 077	1 475 000
→ über die Max-Planck-Förderstiftung der MPG zugewendet	2 027 849	3 417 144	5 218 764	5 445 443
Rechnerisches Ergebnis (Erträge abzgl. Aufwand)	2 507 349	4 834 239	5 556 455	6 528 796

Erläuterung: Angaben gerundet. Das rechnerische Ergebnis war in den Berichten der MPG nicht enthalten.

Quelle: MPG.

Die MPF ist eine privatrechtliche, von der MPG rechtlich unabhängige Stiftung, die Privatpersonen im Jahr 2006 gründeten. Zum Jahresende 2024 betrug ihr Vermögen laut eigenen Angaben 725 Mio. Euro.²⁵ Laut ihrer Satzung darf ausschließlich die MPG Förderanträge stellen. Ein Anspruch auf Förderung besteht nicht. Über Förderungen entscheidet die Stiftung. Die MPG ist im Stiftungsrat durch ihren Präsidenten und einen Vizepräsidenten sowie im Vorstand durch die Generalsekretärin vertreten. Die Auswahl und wissenschaftliche Bewertung der bei der Stiftung eingereichten Förderprojekte obliegen der MPG und ihren Vertretungen.²⁶ Die MPG hat intern geregelt, dass Förderanträge über die Koordinationsstelle im Stabsreferat Private Forschungsförderung der Generalverwaltung einzureichen sind.

Die MPG konnte nicht beziffern, in welchem Umfang Spenden an die MPF auf Aktivitäten ihres Fundraising-Teams zurückgingen. Sie gab an, der MPF Spenderinnen und Spender in der Regel nachrangig zu vermitteln. Gleichwohl entstünde dem Fundraising-Team Aufwand durch die Kontaktpflege zur MPF und die Betreuung deren (potenzieller) Spenderinnen und Spender. Beispielsweise würde das Fundraising-Team Besuche an MPI organisieren. Auch die Gründung der MPF sei auf Fundraising-Aktivitäten der MPG zurückzuführen. Daher hielt es die MPG für sachgerecht, alle von der MPF erhaltenen Mittel ihrem Fundraising-Ergebnis zuzurechnen.

²⁵ FAQ der MPF.

²⁶ Satzung der MPF.

Das BMFTR bewertete bei der Prüfung der MPG-Verwendungsnachweise auch das Fundraising anhand der Berichte der MPG. Es addierte die der MPG direkt zugeflossenen Mittel und die Mittel, die sie von der MPF erhielt, als „Akquise Fundraising“. Dem stellte es die Fundraising-Aufwendungen der MPG gegenüber. Den verbleibenden Betrag bezeichnete es als „Ergebnis“ (siehe Tabelle 2).

Die MPG wies nicht alle Mittel von Dritten (z. B. Spenden und Erbschaften) im Fundraisingbericht aus. Sie erhielt zusätzliche Mittel auch ohne Mitwirkung des Fundraising-Teams, die daher nicht im Bericht erschienen. Zusätzlich zu den Mitteln von der MPF erhielt die MPG für das Jahr 2023 beispielsweise u. a. Spenden und Erbschaften von insgesamt 9,2 Mio. Euro. Im Jahr 2020 waren es 8,2 Mio. Euro.

3.5.2 Würdigung

Die MPG verausgabt Spenden überwiegend nicht im Zuflussjahr, sondern spart sie im NÖV an (siehe Tz. 3.2.1). Indem die Zuwendungsgeber das Fundraising aus Haushaltsmitteln finanzieren, subventionieren sie faktisch den Aufbau des NÖV.

Es ist widersprüchlich, dass die MPG trotz öffentlicher Förderung Mittel der institutionellen Zuwendung verwenden darf, um Spenden für andere Einrichtungen wie die MPF einzuwerben. Es ist nicht im Interesse der Zuwendungsgeber, wenn Spenden nicht der MPG, sondern der MPF zufließen. Die MPG kann über Mittel der MPF nicht frei verfügen, da sie auf Förderentscheidungen der Stiftung angewiesen ist. Spenden an die MPF sind keine Eigenmittel der MPG und mindern ihren Fehlbedarf formal nicht.

Es ist unklar, in welchem Umfang die Förderung der MPG durch die MPF auf das Fundraising-Team der MPG zurückgeht. Es ist unrealistisch, dass sämtliche Mittelzahlungen der MPF darauf beruhen. Auch die MPG erhält den Großteil ihrer Spenden unabhängig vom eigenen Fundraising. Die Mittel der MPF erhält die MPG aufgrund von Förderanträgen einer anderen Stelle in der Stabsstelle Forschungsförderung. Mit ihrem Fundraising-Team hat dies nichts zu tun. Indem das BMFTR bei der Verwendungsnachweisprüfung Mittel der MPF auf den Erfolg des Fundraisings anrechnete, zeichnete es daher ein falsches Bild. Der Fundraising-Bericht überzeichnet den tatsächlichen Erfolg des Fundraisings. Die Behauptung der MPG, Spenden an die MPF seien ihr wegen einer Beteiligung an deren Gründung vor fast 20 Jahren zuzurechnen, ist nicht haltbar.

Sachgerecht wäre es deshalb, lediglich die durch das Fundraising-Team generierten unmittelbaren Spenden an die MPG als Ergebnis des MPG-Fundraisings zu werten. Nach Abzug der Kosten hätte das Ergebnis des Fundraisings im Jahr 2022 dann beispielsweise lediglich bei 0,34 statt 5,56 Mio. Euro gelegen. Im Jahr 2023 wären es 1,08 statt 6,53 Mio. Euro gewesen. Hier wären dann Aufwand und Nutzen kritisch abzuwägen.

3.5.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMFTR sicherstellt,

- dass die MPG Mittel aus der institutionellen Förderung für ihr Fundraising nur einsetzen darf, wenn die eingeworbenen Mittel unmittelbar dem Haushalt der MPG zugutekommen und
- sie mit ihrem Fundraising keine Mittel für andere Einrichtungen einwirbt.

3.5.4 Stellungnahme

Die MPG hat mitgeteilt, alle eingeworbenen Mittel bei der MPF und im NÖV kämen letztlich der Forschung der MPG zugute. Die steuerfinanzierte Betreuung von MPF und weiteren Stiftungen durch das Stabsreferat Private Forschungsförderung solle daher fortgesetzt werden.

Das BMFTR hat sich unserer Forderung angeschlossen. Die MPF und ggf. auch die MPG sollten ihr Fundraising aus ihren jeweils eigenen Mitteln tragen. Das BMFTR werde mit den Ländern entsprechende Änderungen der BewGr-MPG beraten.

3.5.5 Abschließende Würdigung

Das BMFTR will unsere Empfehlungen umsetzen. Die MPG erkennt, dass sie auf die Mittel der MPF keinen Anspruch hat. Sie ist dafür auf die Zustimmung der MPF angewiesen.

4 Selbstbewirtschaftungsmittel und Abruf der Zuwendung

4.1 Rechtliche Grundlagen

Nach § 15 Absatz 2 BHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (SB-Mittel). Nach § 15 Absatz 2 Satz 2 BHO stehen SB-Mittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.

Die Veranschlagung von SB-Mitteln soll eine sparsame Mittelverwendung fördern und langfristige Planungen ermöglichen. Insbesondere soll das sogenannte

Dezemberfieber verhindert werden: Nicht verbrauchte Mittel werden nicht eilig und ineffektiv vor Ende des Haushaltsjahres ausgegeben, sondern können zeitlich flexibel zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt werden.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz²⁷ sieht in § 3 Absatz 2 Satz 3 vor, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, Ausgaben gemäß § 15 Absatz 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Die auf diese Weise bereitgestellten Mittel bleiben für die Wissenschaftseinrichtungen überjährig und unbegrenzt verfügbar.

Die MPG darf das Instrument der SB-Mittel für 100 % ihrer vom Bund gewährten Zuwendungsmittel nutzen. Das heißt, dass sie jährlich die ungenutzte Zuwendung in die Selbstbewirtschaftung überführen lassen kann. Damit stehen diese Mittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus auf einem gesonderten SB-Mittel-Konto beim Bund zur Verfügung.

Die zum 31. Dezember 2023 auf das SB-Mittel-Konto des Bundes übertragenen Mittel beliefen sich für den Bereich der Grundfinanzierung der MPG²⁸ auf 149 Mio. Euro und zum 31. Dezember 2022 auf 111 Mio. Euro.²⁹

Die Zuwendungsgeber der MPG haben in § 3 Absatz 1 Satz 2 der Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der MPG die paritätische Finanzierung der MPG im Verhältnis von 50 : 50 zwischen Bund und Ländern festgelegt.

Für die MPG gelten für den Abruf der Bundeszuwendung die Regelungen der Besonderen Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen (BNBest-Abruf). Danach darf die MPG die Haushaltsmittel des Bundes erst am Tage des Bedarfs abrufen, soweit sie diese für fällige Zahlungen benötigt.

4.2 Schwierigkeiten bei der MPG in Bezug auf die SB-Mittel

Die MPG selber sieht sich vor Probleme gestellt, die aus der Gewährung der Zuwendungsmittel zur Selbstbewirtschaftung resultieren:

4.2.1 Vielzahl an Zuwendungsbescheiden

Die MPG erhält Zuwendungen vom Bund und den 16 Ländern. Insgesamt treten somit 17 Gebietskörperschaften als Zuwendungsgeber auf. Das BMFTR ordnet in seinen

²⁷ Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz).

²⁸ Ohne das IPP sowie die rechtlich selbstständigen Institute MPI für Eisenforschung GmbH (jetzt: MPI für nachhaltige Materialien GmbH) und MPI für Kohlenforschung.

²⁹ Bericht der MPG zur Umsetzung des Pakts für Forschung und Innovation im Jahr 2023, S. 55.

Zuwendungsbescheiden regelmäßig die Teilnahme am sogenannten Abrufverfahren und die Geltung der BNBest-Abruf an. Die Länder stellen der MPG ihre Mittel nicht auf Abruf zur Verfügung, sondern leisten zu festen Zahlterminen und damit unabhängig vom konkreten Bedarf.

Elf Länder stellen überjährige Mittel im Wege der „sonstigen Übertragbarkeit“ und nicht zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung.³⁰ Ausgezahlte Ländermittel dürfen daher im Gegensatz zu Bundesmitteln auch über den Jahreswechsel als Kassenbestand auf den Konten der MPG verbleiben.

4.2.2 Zeitpunkt der SB-Mittel-Anmeldung

Die MPG muss nach einer Maßgabe des BMFTR jeweils bis zum 1. Dezember mitteilen, in welcher Höhe sie die vom Bund gewährten Mittel erst im Folgejahr in Anspruch nehmen wird. Zu diesem Zeitpunkt steht die Höhe der als SB-Mittel zu übertragenden Mittel für die MPG noch nicht fest. Nach Auffassung der MPG führt dies u. a. dazu, dass kein rechts- und verfahrenssicherer Weg zur Anmeldung der SB-Mittel bestünde, was die Gefahr einer Rückforderung vergrößern würde.

Nach Auskunft des BMFTR werden jedes Jahr im Dezember die von der MPG angemeldeten Mittel auf ein SB-Mittel-Konto umgebucht, das vom Haushaltsreferat des BMFTR eingerichtet wird. Während des Umbuchungsprozesses seien für wenige Tage keine Abrufe möglich. Danach kann die MPG Mittel noch im laufenden Jahr von dem SB-Mittel-Konto abrufen.

4.2.3 Unterschiedliche Stichtage für Zuwendungsabrechnung und SB-Mittel-Stand

Die MPG ist durch die Bewirtschaftungsgrundsätze trotz ihrer rechtlichen Verfasstheit als Verein dazu verpflichtet, einen Jahresabschluss nach den für große Kapitalgesellschaften maßgeblichen Vorschriften des HGB aufzustellen. Hieraus ergeben sich Besonderheiten für den Fall, dass Leistungen gegenüber der MPG noch im alten Jahr erbracht, aber erst nach dem Jahreswechsel gezahlt werden. Aufwendungen, die wirtschaftlich noch dem alten Wirtschaftsjahr zuzuordnen sind und deren Zahlung erst im Folgejahr erfolgt, sind wirtschaftlich korrekt noch im alten Jahr als Aufwand zu buchen. Zeitlich wird dies durch Nummer 4 (3) der Bewirtschaftungsgrundsätze MPG auf Aufwendungen begrenzt, die spätestens innerhalb eines Monats nach Ende des Geschäftsjahres geleistet bzw. liquiditätswirksam werden.³¹ Nach den Erfahrungen der MPG fließen bis dahin bis zu 40 Mio. Euro ab, die wirtschaftlich aus der Zuwendung des Vorjahres zu zahlen sind.

³⁰ Die zugrundeliegenden Landeshaushaltsordnungen sehen das Instrument der SB-Mittel teilweise gar nicht vor.

³¹ Hinzu kommen weitere Korrekturen nach Nummer 4 (3) BewGr-MPG. So sind Bewertungsanpassungen unbeachtlich.

SB-Mittel werden im Jahresabschluss unter der Bilanzposition „Forderungen gegen Zuwendungsgeber aus institutioneller Förderung“ ausgewiesen. Im Anhang zum Jahresabschluss wird der exakte Betrag genannt. Auch für die Ermittlung dieser Bilanzposition sind im Grundsatz die nach den Regelungen des HGB bestimmten Aufwendungen und Erträge maßgeblich.

Für die Meldung des SB-Mittel-Standes gegenüber dem BMFTR ist nach dessen haushaltsrechtlichen Vorgaben hingegen auf die tatsächliche Mittelverwendung zum 31. Dezember eines jeden Jahres abzustellen. Zu diesem Zeitpunkt noch nicht verausgabte Mittel sind deshalb als SB-Mittel auszuweisen. Dies gilt auch dann, wenn sie im Januar abfließen werden, obwohl sie wirtschaftlich der Zuwendung des vergangenen Jahres zugerechnet werden müssten. Nach Auffassung der MPG führt dies zu einer verzerrten Darstellung der realen Situation in Bezug auf die Höhe der SB-Mittel der MPG am Jahresende.

4.2.4 Parität in der Darstellung überjähriger Mittel

Nach Auffassung der MPG sollte die geltende Finanzierungsparität zwischen Bundes- und Landesmitteln auch im Hinblick auf die überjährig verfügbaren Mittel gelten. Die MPG hatte daher bis zum Jahr 2022 bereits abgerufene Bundesmittel nur in der Höhe an die Bundeskasse zurückgeführt und als zu übertragende SB-Mittel angemeldet, in der auch Ländermittel als überjährig verfügbare Mittel bereitgestellt wurden.

Die übrigen abgerufenen Bundesmittel hielt die MPG als Kassenmittel verfügbar. Das BMFTR monierte bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2022 diese Praxis. Es forderte die MPG auf, sämtliche nicht verausgabten Bundesmittel vor Jahresschluss an die Bundeskasse zurückzuführen und als SB-Mittel anzumelden. Nach Auffassung der MPG folgt hieraus, dass die zurückgeführten Bundesmittel für ihre Ausgaben durch Länder- oder Drittmittel kompensiert werden müssen. Die MPG hat nach Angaben des BMFTR Ende Juli 2025 den entstandenen Zinsschaden in Höhe von 27 804 Euro erstattet.

In Folge dessen weist die MPG nach Abstimmung mit dem BMFTR eine sogenannte Sicherheitsreserve bei der SB-Mittel-Meldung aus (Tz. 4.2.5). Dadurch möchte sie Kassenbestände aus Bundesmitteln zum Jahreswechsel vermeiden.

4.2.5 Sicherheitsreserve Bund

Das BMFTR forderte die MPG im Jahr 2024 auf, zu den Stichtagen 1. Juni, 1. August, 1. Oktober und 1. Dezember 2024 mitzuteilen, in welcher Höhe sie Zuwendungsmittel des Bundes erst im Jahr 2025 in Anspruch nehmen wollte. Die tatsächlich übertragenen SB-Mittel sollte die MPG dem BMFTR zu Beginn des Folgejahres mitteilen.

Am 19. Dezember 2024 teilte die MPG dem BMFTR mit, dass am 31. Dezember 2024 insgesamt 136,6 Mio. Euro auf die SB-Konten übertragen werden müssten. Nach Angaben der MPG stellte das BMFTR diesen Betrag auf die SB-Konten ein.

Zum Zeitpunkt der Meldung ging die MPG davon aus, dass sie zur Deckung ihres Finanzbedarfs bis zum Jahresende weitere Bundesmittel von 30 Mio. Euro abrufen müsste, um die paritätische Finanzierung durch Bund und Länder zum Stichtag 31. Dezember 2024 sicherzustellen. Bei Abruf dieser Mittel wären nur Bundesmittel von 106,6 Mio. Euro in das Jahr 2025 zu übertragen gewesen. Allerdings wollte die MPG sicherstellen, dass keinesfalls Mittel des Bundes über den Jahreswechsel als Kassenbestand verbleiben. Damit wollte sie sich vor Rückforderungen des BMFTR schützen. Sie verzichtete daher auf den Abruf der rechnerisch notwendigen 30 Mio. Euro. Die nicht abgerufenen Bundesmittel bezeichnete sie als Sicherheitsreserve Bund. Ihren Finanzbedarf deckte sie u. a. aus den bereits erhaltenen Mitteln der Länder. Nach ihren Angaben stimmte sie dieses Vorgehen mit dem BMFTR ab.

4.2.6 MPG sieht erhebliche Rechtsunsicherheit

Die MPG sieht erhebliche Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Anmeldung von SB-Mitteln gegenüber dem Bund. Aufgrund der in Tz 4.2.1 bis 4.2.5 dargestellten Schwierigkeiten bestehe eine latente Gefahr, dass der Bund Teile der Zuwendung zurückfordere. Hierdurch seien die Mitarbeitenden der MPG erheblichen Haftungsrisiken ausgesetzt. Zudem würden die SB-Mittel-Stände im Sinne einer wirtschaftlichen Betrachtung zu hoch ausgewiesen. Angesichts der im politischen Raum vorhandenen Skepsis gegenüber hohen SB-Mittel-Ständen sei dies für die MPG nachteilig.

Die MPG führt die Rechtsunsicherheit insbesondere darauf zurück, dass für den Stichtag 31. Dezember ungeklärt sei, ob

- die durch die Abrufrichtlinie des Bundes vorgegebene Nachrangigkeit des Abrufs von Bundesmitteln oder
- dem Grundsatz der paritätischen Finanzierung der MPG durch Bund und Länder der Vorrang zukomme.

4.3 Würdigung

4.3.1 Anmeldung von SB-Mitteln

Wir können die von der MPG dargestellten Schwierigkeiten bei der Anmeldung von SB-Mitteln nicht nachvollziehen. Das vom BMFTR vorgegebene Verfahren ist praktikabel. Zwar kann die MPG zum 1. Dezember eines jeden Jahres den für das verbleibende

Jahr bestehenden Mittelbedarf nicht klar prognostizieren. Dennoch kann sie alle zum 1. Dezember eines Jahres noch nicht abgerufenen Mittel zur Umbuchung auf das SB-Mittelkonto anmelden.³² Danach kann sie im gewöhnlichen Abrufverfahren schon im Dezember Mittel von dem SB-Mittel-Konto abrufen.

Die MPG sieht es zudem als kritisch an, dass bei der Berichterstattung über die Höhe der SB-Mittel die im Januar noch geleisteten Zahlungen von bis zu 40 Mio. Euro für Rechnungen des Vorjahres nicht berücksichtigt werden. Nach Auffassung der MPG führt dies zu einer verzerrten Darstellung der realen Situation in Bezug auf die SB-Mittel der MPG. Allerdings ist für die Berichterstattung über die SB-Mittel haushaltsrechtlich der Mittelabfluss des jeweiligen Kalenderjahres maßgeblich. Aus der Diskrepanz zwischen der bilanziellen und haushaltsrechtlichen Darstellung der SB-Mittel folgen für die MPG weder rechtliche noch wirtschaftliche Konsequenzen. Die Höhe der SB-Mittel ist allenfalls Gegenstand von Diskussionen im politischen Raum. Diesen muss sich die MPG stellen. Auch aus Gründen der Vergleichbarkeit zu anderen Zuwendungsempfängern ist eine einheitliche Ermittlung der Höhe der SB-Mittel wichtig.

4.3.2 Kein Konflikt zwischen den BNBest-Abruf und der paritätischen Finanzierung

Die von der MPG vorgebrachte Rechtsunsicherheit im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der Nachrangigkeit des Abrufs und der paritätischen Finanzierung der MPG können wir nicht erkennen. Die paritätische Finanzierung der MPG ist im Verhältnis zwischen Bund und Ländern in § 3 Absatz 1 Satz 2 der Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der MPG vereinbart. Die MPG ist nicht Partei dieser Ausführungsvereinbarung; sie kann aus dieser keine unmittelbaren Rechte oder Pflichten herleiten. Die BNBest-Abruf hingegen gelten für die MPG als Auflage im Zuwendungsbescheid des Bundes unmittelbar.

Die MPG ist verpflichtet, die Bestimmungen der BNBest-Abruf einzuhalten, auch wenn der hierdurch vorgegebene Grundsatz der Nachrangigkeit des Abrufs von Bundesmitteln mit den Zahlungen der Länder zu festen Terminen kollidieren sollte. Die MPG darf Bundesmittel nur abrufen, wenn sie diese alsbald für Zahlungen benötigt. Sofern die MPG auf sonstige liquide Mittel zurückgreifen kann, benötigt sie die Bundesmittel nicht.

Folglich hätte die MPG auch die als Sicherheitsreserve bezeichneten 30 Mio. Euro Bundesmittel ohnehin nicht abrufen dürfen, da sie ihre Ausgaben aus anderen verfügbaren Mitteln bestreiten konnte. Hätte sie die fälschlicherweise als Sicherheitsreserve bezeichneten Bundesmittel abgerufen, hätte sie am Jahresende 30 Mio. Euro Bundesmittel auf ihren Konten gehabt. Dies wäre zweckwidrig gewesen.

³² Abziehen sind lediglich sehr kurzfristig benötigte Mittel, die während des Umbuchungsprozesses benötigt werden.

Die MPG darf Haushaltsmittel des Bundes nur bedarfsgerecht abrufen. Bei regelgerechtem Verhalten sollten daher keine erheblichen Kassenbestände aus Bundesmitteln entstehen.

4.4 Empfehlung

Angesichts der erheblichen Verständnisunterschiede zwischen der MPG und dem BMFTR haben wir das BMFTR aufgefordert, der MPG die für sie anwendbaren Regelungen des Haushaltsrechts erneut zu erläutern. Dies kann dazu beitragen, aufwendige Rückforderungsverfahren zukünftig zu vermeiden.

4.5 Stellungnahme

Das BMFTR hat mitgeteilt, dass es die vermeintlichen Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten der MPG bei den SB-Mitteln und der Teilnahme am Abrufverfahren nicht nachvollziehen kann. Aus der Diskrepanz zwischen der bilanziellen und der haushaltsrechtlichen Darstellung der SB-Mittel folgen nach Einschätzung des BMFTR weder rechtliche noch wirtschaftliche Konsequenzen. Das BMFTR habe der MPG die Verständnisunterschiede bereits erneut erläutert. Dazu tausche es sich seit geraumer Zeit mit der MPG aus.

4.6 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMFTR bereits in einen Dialog mit der MPG eingetreten ist, um der MPG die für die Verbuchung von SB-Mitteln anwendbaren Grundsätze erneut zu erläutern. Es sollte der korrekten Anwendung der haushaltsrechtlichen Regelungen durch die MPG weiterhin besondere Aufmerksamkeit widmen.

5 Gästeunterkünfte

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Allgemeines

Die MPG betrieb im Jahr 2023 an 59 MPI in 76 Gästehäusern/-wohnungen insgesamt 897 Gästeunterkünfte. Vornehmlich sollen sie Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftlern aus dem In- und Ausland zur Verfügung stehen.

Die MPG soll die Gästeunterkünfte nach einer Vorgabe der GWK aus dem Jahr 2017 mindestens zu 70 % auslasten und eine Kostendeckung von ebenfalls 70 % erreichen. Anstreben sollen die MPI nach einer MPG-internen Vorgabe eine Auslastung und Kostendeckung von 100 %. Die Zuwendungsgeber haben die MPG verpflichtet, dem BMFTR jährlich über die Auslastung und Kostendeckung ihrer Gästeunterkünfte mit dem Verwendungsnachweis zu berichten.³³ Der Bericht enthält die Auslastung und Kostendeckung für jedes Institut, das Gästeunterkünfte unterhält, sowie jeweils die Angabe eines gewichteten³⁴ Durchschnittswertes für die Auslastung und Kostendeckung der Gästezimmer.

Für die Jahre 2017 bis 2024 berichtete die MPG folgende durchschnittliche Auslastung und Kostendeckung an die Zuwendungsgeber:

³³ Nummer 14 (6) i. V. m. Anlage zu Nummer 14 (6) BewGr-MPG.

³⁴ Die MPG ermittelte die gewichtete durchschnittliche Auslastung und Kostendeckung, indem sie die jeweiligen Durchschnittswerte der einzelnen MPI mit der Zahl der Gästezimmer dieser MPI multiplizierte. Die Summe der Ergebnisse aller MPI teilte sie durch die Gesamtzahl der Gästezimmer aller MPI. Dadurch erhielt sie die durchschnittliche Auslastung und Kostendeckung bezogen auf ein Gästezimmer, nicht aller Gästehäuser der MPG.

Tabelle 3

Auslastung und Kostendeckung der Gästeunterkünfte verbessern sich nur langsam

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	<i>in %</i>							
Auslastung	60	62	68	49	52	66	67	67
Kostendeckung	54	64	67	52	56	70	78	77

Erläuterung: Gewichteter Durchschnitt der Auslastungs- und Kostendeckungsgrade der Gästeunterkünfte.

Quelle: Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG).

Im Jahr 2023 berichtete die MPG Auslastungen der einzelnen MPI zwischen 40 und 100 %. Die Kostendeckung schwankte zwischen 7 und 195 %.

5.1.2 Auslastung

Die MPI sollten nach einer internen Vorgabe der MPG jährlich die Auslastung ihrer Gästeunterkünfte selbst ermitteln und melden. Sie sollten die Zahl ihrer Gästezimmer und die gesamten Belegungstage (Ist-Belegung) erfassen. Den maximal möglichen Belegungszeitraum (Soll-Belegung) sollten sie grundsätzlich auf Basis von 365 Tagen festlegen. Die Auslastung sollten sie als prozentualen Anteil der Ist- an der Soll-Belegung berechnen. Die Generalverwaltung ermittelte aus den Meldungen der MPI die gewichtete durchschnittliche Auslastung aller Gästezimmer der MPG.

Auslastungen unterhalb von 70 % mussten die Institute begründen. Die Generalverwaltung bot ihnen an, sich „wegen einer Begründung unter 70 % Auslastung“ mit ihr abzustimmen. Außerdem mussten die MPI in diesen Fällen Maßnahmen zur Verbesserung angeben, die sie im Folgejahr möglichst umsetzen sollten.

Mit einer entsprechenden Begründung durften die MPI weniger als 365 Soll-Belegungstage ansetzen. Welche Gründe eine Reduzierung der Soll-Belegungstage ermöglichten, gab die Generalverwaltung nicht vor. Beispielhaft nannte sie Schließungstage des MPI oder der Gästeunterkunft oder Renovierungen. Die Reduzierung der Soll-Belegungstage führte zu einer höheren rechnerischen Auslastung. Wenn die Auslastung der Gästeunterkünfte wegen der Reduzierung der Soll-Belegungstage über 70 % stieg, gab die MPG in ihrem Bericht an die Zuwendungsgeber keine Begründung für die Auslastung an.

Im Jahr 2023 nutzte mehr als jedes dritte MPI mit Gästeunterkünften die Möglichkeit zur Reduzierung der Soll-Belegungstage.³⁵ Gründe waren unter anderem Reinigungstage, Renovierungsarbeiten, freigehaltene Zimmer für Kurzzeitgäste oder verspätete Anreisen bei verzögerten Visavergaben sowie Nichtvermietungen an Wochenenden und Feiertagen, u. a. weil Kurzzeitgäste sie an diesen Tagen nicht in Anspruch nahmen. Aus dem Bericht der MPG an die Zuwendungsgeber ging die Kürzung der Soll-Belegungstage nicht hervor. Stattdessen führte sie die von den MPI dafür genannten Gründe oft als Ursache für eine Auslastung unter 70 % an. Die von den MPI genannten Gründe für geringe Auslastungen berichtete die MPG den Zuwendungsgebern dagegen teils nicht oder unvollständig.

- Ein MPI reduzierte die Soll-Belegungstage seiner Gästeunterkünfte wegen Bauarbeiten um 35 Tage. Dadurch ergab sich eine Auslastung von 59 %. Ohne Reduktion hätte sie 48 % betragen. Das MPI begründete die geringe Auslastung mit fehlenden Reinigungskapazitäten, hohen Preisen und kurzfristigen Umbuchungen. Seinen Angaben nach buchte es bevorzugt Gäste mit hohem Absagerisiko in die eigenen Gästeunterkünfte ein, weil bei einer externen Unterbringung bei einer Absage Stornogebühren anfallen würden. Gäste mit geringerem Stornorisiko brachte es hauptsächlich in einem externen Gästehaus eines Studentenwerks unter. Die MPG nannte in ihrem Bericht lediglich Bauarbeiten und Absagen bei Vorausbuchungen. Die Kostendeckung gab sie mit 55 % an.
- Ein MPI erklärte die geringe Auslastung seiner Gästezimmer (42 %) gegenüber der Generalverwaltung u. a. mit vermehrten Online-Seminaren. Die MPG berichtete den Zuwendungsgebern dementsprechend zur geringen Auslastung der 20 Gästezimmer des MPI, ein Wespennest habe lange Zeit zu Vermietungsproblemen geführt. Das MPI hatte wegen des Wespennests hingegen die Soll-Belegungstage eines Zimmers gekürzt.
- Ein Institut nahm ein Gästezimmer wegen ganzjähriger Unbenutzbarkeit infolge von Schimmelbefall vollständig aus der Auslastungsberechnung. Diese Immobilie hätte das MPI auch sonst nicht berücksichtigt, weil es zum NÖV gehörte. Die MPG begründete die Auslastung der übrigen 53 Zimmer (69 %) gegenüber den Zuwendungsgebern u. a. mit notwendigen Sanierungen einiger Unterkünfte infolge von Schimmelbefall.
- Ein MPI begründete die Auslastung von 57 % damit, dass das Direktorium auf flexibler Belegung bestehe. Langzeitvermietungen zur Steigerung der Auslastung schieden daher aus. Die MPG berichtete den Zuwendungsgebern hingegen, nötige Renovierungen hätten die Auslastung verringert. Die Renovierungsarbeiten betrugen vier Tage je Gästezimmer. Das MPI hatte die Soll-Belegungstage mit dieser Begründung gekürzt.

³⁵ Auswertung der Institutsmeldungen für das Jahr 2023. 21 von 59 MPI mit Gästezimmern minderten mindestens bei einem Gästezimmer die Soll-Belegungstage.

Viele Institute verfügten über mehrere Gebäude mit Gästeunterkünften. Die Auslastung der Gebäude eines Instituts variierte teils stark. Die MPG teilte den Zuwendungsgebern nur die Gesamtauslastung aller Unterkünfte eines Instituts mit. War diese oberhalb von 70 %, nahm sie keinen Hinweis auf defizitäre Gebäude der Institute auf, selbst wenn einzelne Gebäude nicht ausgelastet waren und die MPI dafür Gründe genannt hatten.

- Die Generalverwaltung meldete für die Gästeunterkünfte eines MPI eine Gesamtauslastung von 75 %. Das Institut betrieb zwei Gästehäuser. Für Haus 1 lag die Auslastung bei 82 %, für Haus 2 bei 58 %. Für Haus 2 kalkulierte das Institut mit 122 weniger Soll-Belegungstagen, da die Zimmer an Wochenenden und Feiertagen meist leer standen. Dies teilte die Generalverwaltung den Zuwendungsgebern nicht mit. Bei einer Jahresbetrachtung (365 Tage) ergab sich für Haus 2 eine Auslastung von 39 % und für das gesamte Institut eine Auslastung von 65 %.
- Ein Institut meldete für eines seiner Gästehäuser eine Auslastung von 17 %. Die MPG informierte die Zuwendungsgeber lediglich über die Gesamtauslastung aller Unterkünfte des MPI von 52 %.

In einigen Fällen veränderte die MPG die von den MPI genannten Gründe in ihrem Bericht an die Zuwendungsgeber.

- Ein MPI begründete die geringe Auslastung (41 %) seiner vier Gästeunterkünfte mit einer noch ausstehenden Entscheidung des Direktoriums zur Preisanpassung. Die MPG berichtete den Zuwendungsgebern, die Leitung habe die neu geplanten Reise-modalitäten für Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler noch nicht endgültig entschieden. Buchungen seien daher verhalten. Der Kostendeckungsgrad der Gästeunterkünfte lag bei 18 %.
- Die MPG begründete die geringe Auslastung der Gästeunterkünfte eines Instituts mit einer längeren Schließphase wegen einer „Heizungsproblematik“. Das Institut selbst hatte jedoch keine technischen Probleme gemeldet, sondern das Gästehaus von Weihnachten bis Anfang Januar zur Energieeinsparung geschlossen. Die Soll-Belegungstage hatte es um den Schließzeitraum reduziert.

Das MPI aus dem ersten vorgenannten Beispiel unterhielt mit einem anderen MPI noch 40 gemeinsam verwaltete Gästeunterkünfte. Diese waren zu 71 % ausgelastet und hatten einen Kostendeckungsgrad von 79 %.

In einigen Fällen übernahm die MPG die Angaben der Institute fehlerhaft oder hinterfragte offensichtliche Fehler in den Meldungen der MPI nicht.

- Ein MPI meldete für ein Gästehaus eine Auslastung von 90 % und für ein weiteres von 65 %. Die MPG übermittelte den Zuwendungsgebern nur die Angaben zu dem ersten Haus.
- Ein Institut meldete für 14 Gästeunterkünfte 314 Ist- und 365 Soll-Belegungstage. Korrekt hätten es 5 110 Soll-Belegungstage sein müssen. Das MPI ermittelte eine Auslastung von 86 %, die die MPG an die Zuwendungsgeber weitergab.
- Ein Gästehaus war ohne Begründung des MPI zu 64 % ausgelastet. Insgesamt lag die Auslastung beider Häuser des MPI bei 71 %. Die Generalverwaltung forderte keine Begründung für das zu gering ausgelastete Haus nach.

Wir haben die Auslastung der Gästeunterkünfte für das Jahr 2023 auf Basis von 365 Soll-Belegungstagen berechnet. Die Ergebnisse haben wir entsprechend dem Vorgehen der MPG gewichtet. Die durchschnittliche Gesamtauslastung lag danach rund 2 Prozentpunkte unter der von der MPG gemeldeten Auslastung von 67 %.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2016 bemängelt, dass die MPG die Auslastung ihrer Gästeunterkünfte unzureichend ermittelt hatte. Er ging als Basis für die Kalkulation der Auslastung grundsätzlich von 365 Soll-Tagen aus. Nur bei plausiblen Begründungen der MPI hielt er seinerzeit eine Minderung der Soll-Belegungstage für sachgerecht.

5.1.3 Kostendeckung

Die MPG gab für das Jahr 2023 einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad ihrer Gästeunterkünfte von 78,10 % an. Wir stellten fest, dass die Kosten der Gästeunterkünfte tatsächlich nur zu 65 % gedeckt waren. Kosten von insgesamt 6,8 Mio. Euro standen Erlöse von insgesamt 4,4 Mio. Euro gegenüber. Den höheren Kostendeckungsgrad errechnete die MPG, indem sie die Kostendeckungsgrade der einzelnen Institute mit der Anzahl der Gästezimmer dieser Institute gewichtete (siehe Fußnote 34).

Die MPG erlaubte den Instituten, in bestimmten Fällen auf Mietentgelte für Gästezimmer zu verzichten oder diese zu reduzieren – etwa, wenn ein Interesse am Forschungsaufenthalt bestand, die Person sich die Unterkunft aber nicht leisten konnte. In solchen Fällen sollten die MPI die Differenz zum regulären Mietpreis als Erlös bei der Kostenstelle der Gästeunterkünfte und als Kosten beim einladenden Institut buchen.

5.2 Würdigung

Die Gästeunterkünfte der MPG sind seit Jahren nicht ausgelastet und nicht ausreichend kostendeckend. Die MPG machte gegenüber den Zuwendungsgebern nicht transparent, dass selbst die berichtete ungenügende Auslastung geschönt war. Dadurch blieb

den Zuwendungsgebern dringender Handlungsbedarf verborgen. Unsere Beispiele zeigen, dass die MPG in ihrem Bericht Sachverhalte nicht nannte, die erkennen ließen, dass Auslastungsdefizite auf institutsspezifische Ursachen zurückzuführen waren. Es macht beispielsweise einen Unterschied, ob Wohnungen wegen eines Heizungsschadens oder zur Energieeinsparung nicht vermietet werden.

Die MPG handelte nicht vorrangig wirtschaftlich, sondern folgte dem Interesse der MPI am Weiterbetrieb ihrer Gästeunterkünfte. Statt z. B. zu verschweigen, dass MPI systematisch an Gäste mit hohem Ausfallrisiko vermieteten oder kostendeckende Langzeitvermietungen ausschlossen, hätte die MPG wirtschaftliche Lösungen prüfen müssen – etwa die Erhebung von Stornogebühren oder letztlich auch die Schließung der Gästehäuser. Selbst als ein MPI vier wenig ausgelastete und hoch defizitäre Gästezimmer betrieb, obwohl 40 alternative Unterkünfte verfügbar waren, reagierte die MPG nicht. Bei dauerhaft geringer Auslastung ist auch eine alternative Unterbringung in Hotels zu prüfen – auch wegen der Flexibilität, mit der ein MPI die bewusste Unterauslastung seiner Gästeunterkunft begründete.

Die MPG ließ die Zuwendungsgeber in ihrem Bericht über die Berechnungsweise der Auslastungen im Unklaren. Ihre internen Regelungen führten systematisch zu höheren Auslastungen. Durch fehlende einheitliche Vorgaben konnten die MPI Soll-Belegungstage weitgehend frei kürzen und so Zeiten der Nichtbelegung aus der Auslastungsberechnung herausnehmen – oft aus wenig sachgerechten Gründen. Weil die MPI dabei nicht einheitlich, sondern individuell vorgehen, waren die Auslastungszahlen nicht vergleichbar und hatten wenig Aussagekraft. Beispielsweise führten Renovierungen oder fehlende Wochenendbelegungen bei einigen MPI zu einer Minderung der Soll-Belegungstage, in anderen Fällen nicht. Die MPG verschwieg nicht nur die Kürzung der Soll-Belegungstage durch die MPI, sondern nutzte deren Begründungen dafür zugleich zur Erklärung der geringen Auslastung. Das war widersprüchlich – Schließzeiten etwa wegen Renovierung wurden bei der Auslastung nicht berücksichtigt und waren daher für den verbleibenden Zeitraum für eine Minderauslastung irrelevant. Indem die MPG dennoch auf Renovierungen verwies, lenkte sie vom Fehlen nachvollziehbarer Gründe für die geringe Auslastung ab. Die Zuwendungsgeber mussten davon ausgehen, dass die geringe Auslastung in den Renovierungen begründet war, was nicht zutraf.

Es gibt kaum einen Grund, die Soll-Belegungstage zu kürzen. Wir halten es weiterhin für sachgerecht, dass die MPG bei der Auslastungsberechnung von 365 Soll-Belegungstagen ausgeht. Eine Minderung ist nur bei objektiv belegbaren Gründen im Einzelfall vertretbar, für die Berichterstattung der MPG aber nicht geeignet. Für die Vergleichbarkeit aller Gästeunterkünfte ist ein einheitlicher Maßstab erforderlich. 365 Tage sind dafür sachgerecht. In der geforderten Mindestauslastung von nur 70 % sind übliche Schließzeiten bereits berücksichtigt. Damit ist dem Umstand Rechnung getragen, dass eine eigentlich anzustrebende Auslastung von 100 % wegen Feiertagen, Wochenenden, Reinigungen und Renovierungen nicht realistisch ist. Es wäre paradox, wenn die MPG

nur eine Auslastung von 70 % erreichen müsste und trotzdem Zeiten der Nichtnutzung unberücksichtigt lassen dürfte. Längere Ausfälle, z. B. bei größeren Sanierungen, und damit einhergehende geringe Auslastungen kann die MPG gesondert darlegen.

70 % sind die Untergrenze sowohl für die Auslastung als auch für die Kostendeckung. Das BMFTR nimmt seit Jahren hin, dass die MPG diese Werte meist nicht einmal im Durchschnitt erreicht. Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Auslastung und Kostendeckung der Gästeunterkünfte der MPG oder einzelner MPI wenig aussagekräftig ist. Entscheidend ist die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Unterkunft. Durchschnittswerte oder institutsspezifische Betrachtungen können defizitäre Gästehäuser verdecken. Statt einer durchschnittlichen Angabe wäre eine objektbezogene Übersicht mindestens auf Gebäudeebene sachgerecht. Dann wären einzelne unwirtschaftliche Gästehäuser erkennbar und die MPG könnte entsprechende Maßnahmen ergreifen. Das BMFTR darf nicht länger untätig bleiben. Es muss sicherstellen, dass die MPG bezogen auf das einzelne Gästehaus aus Auslastungen und Kostendeckungen unter 70 % Konsequenzen zieht. Die Schließung unwirtschaftlicher Gästeunterkünfte darf dabei kein Tabu sein.

Eine gewichtete Kostendeckung je Gästezimmer ist für die Wirtschaftlichkeitsbewertung unerheblich. Entscheidend ist, ob die Erlöse die Kosten je Objekt decken – unabhängig von der Zimmeranzahl. Um die Gesamtsituation zu bewerten, muss die MPG Gesamtkosten und -erlöse gegenüberstellen. Die geforderte Kostendeckung von 70 % wird derzeit insgesamt nicht erreicht, entgegen der Darstellung der MPG.

Die MPG rechnet auch dann mit dem vollen Zimmerpreis als Erlös, wenn dem tatsächlich keine Einnahme von den Gästen gegenüberstand. Auch dadurch wird eine Wirtschaftlichkeit suggeriert, die tatsächlich nicht vorliegt. Trotz vermeintlicher Kostendeckung finanzieren die MPI diese Kosten aus Zuwendungsmitteln. Aus der Kostendeckungsberechnung geht dies nicht hervor.

5.3 Empfehlung

Wir haben dem BMFTR empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die MPG künftig

- die Kostendeckung und Auslastung der Gästeunterkünfte sachgerecht ermittelt und dabei ein Belegungs-Soll von 365 Tagen ansetzt,
- über die Auslastung und Kostendeckung objektbezogen berichtet und
- ihre Gästeunterkünfte durch geeignete Maßnahmen wirtschaftlich betreibt und sofern dies nicht möglich ist, Unterkünfte schließt.

Wir haben darauf hingewiesen, dass das BMFTR bei unwirtschaftlichem Verhalten der MPG zweckwidrig verausgabte Zuwendungsmittel von der MPG zurückfordern muss, erforderlichenfalls, indem es den Zuwendungsbescheid widerruft.

5.4 Stellungnahme

Die MPG hat zurückgewiesen, dass sie die Zuwendungsgeber täuschen wollte. Die von uns erhobenen Zahlen enthielten die „Coronapandemie-Jahre“ mit Reise- und Kontaktverboten. In den letzten Jahren habe sie über 100 Gästeunterkünfte aufgegeben. Die MPG wolle die Transparenz ihrer Berichterstattung verbessern. Dazu wolle sie den MPI detaillierte Vorgaben bei der Begründung von Reduzierungen der Soll-Belegungstage machen und eine verbesserte Darstellung im Verwendungsnachweis prüfen.

Das BMFTR hat angegeben, die MPG müsse die Wirtschaftlichkeit der Gästeunterkünfte sachgerecht ermitteln. Bei unwirtschaftlichen Gästeunterkünften müsse sie Konsequenzen bis hin zur Schließung ziehen. Es begrüße, dass die MPG ihre Vorgaben prüfen und ggf. präzisieren wolle. Es werde das Thema mit den Ländern beraten, die Auslastungsquote im Blick behalten und bei Bedarf auf Änderungen hinwirken.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir weisen darauf hin, dass die Auslastung der Gästeunterkünfte schon vor der Corona-Pandemie gering war. Die Problematik besteht daher unabhängig von der Pandemie und ist nach wie vor aktuell.

Die MPG sollte den Zuwendungsgebern ihre internen Vorgaben zur Darstellung und Begründung der Auslastung ihrer Gästeunterkünfte vorlegen, um Transparenz über die Berichterstattung zur Auslastung herzustellen.

Das BMFTR stimmt uns zu, dass die MPG ihre Gästeunterkünfte wirtschaftlich betreiben muss. Unseren Empfehlungen hat es nicht widersprochen. Wir erwarten daher, dass es sie umsetzen wird.

6 Allgemeines Zuwendungsverfahren

6.1 ANBest-I als Bestandteil des Zuwendungsbescheides

6.1.1 Sachverhalt

Gemäß VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO sind die für eine Förderart jeweils einschlägigen Allgemeinen Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz

zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Für institutionelle Zuwendungsempfänger sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) einschlägig. Der Zuwendungsbescheid des BMFTR ordnet die Geltung verschiedener Nebenbestimmungen wie der BewGr-MPG an. Die ANBest-I führt er nicht ausdrücklich auf. In Nummer 3 (1) der BewGr-MPG ist geregelt, dass diese Vorrang vor den ANBest-I haben.³⁶

6.1.2 Würdigung

Das BMFTR hat die ANBest-I nicht ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht. Die nachrangige Geltung der ANBest-I ergibt sich zwar aus dem Verweis in den BewGr-MPG. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Transparenz für den Zuwendungsempfänger ist die Geltung der ANBest-I jedoch ausdrücklich anzuordnen.

6.1.3 Empfehlung

Wir haben die Erwartung geäußert, dass das BMFTR zukünftig die ANBest-I ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides an die MPG macht.

6.1.4 Stellungnahme

Das BMFTR hat erklärt, dass es unsere Forderung, die ANBest-I ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen, aufnehmen werde. Es prüfe dies derzeit und wirke auf eine Änderung hin.

6.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMFTR folgt unseren Hinweisen und will die ANBest-I ausdrücklich zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides machen.

6.2 Dauer der Verwendungsnachweisprüfung

6.2.1 Sachverhalt

Gemäß VV Nummer 10.1 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde von dem Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen.

³⁶ Nummer 3 (1) BewGr-MPG.

Die MPG legt gemäß Nummer 7.1 ANBest-I für das abgelaufene Kalenderjahr den zu erstellenden Verwendungsnachweis für die MPG (Rechtsträger e. V. mit zusätzlich separater Darstellung des IPP) und für die geförderten rechtlich selbstständigen Einrichtungen dem BMFTR jährlich zum 30. Juni vor. Dieses prüft den Verwendungsnachweis für Bund und Länder.³⁷ Innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises muss das BMFTR in einem ersten Schritt feststellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In der sich anschließenden vertieften Prüfung ist zu prüfen, ob der Nachweis den festgelegten Anforderungen entspricht und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde.³⁸ Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen. Abweichungen sind nur bei Einschaltung externer Prüfungsstellen oder in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zulässig.³⁹

Im Jahr 2015 hatten wir in einer Prüfung festgestellt, dass das BMFTR die Verwendungsnachweise der MPG nicht fristgerecht geprüft hatte. Die Prüfung des Verwendungsnachweises des Jahres 2006 hatte es erst drei Jahre später abgeschlossen, die des Jahres 2008 erst nach knapp vier Jahren. Auch die Prüfungsvermerke für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 konnte es erst im Juli 2014 vorlegen. Wir forderten das BMFTR damals auf, Maßnahmen für einen künftig fristgerechten Abschluss der Prüfungen einzuleiten. Das BMFTR begründete die Verzögerungen mit „mehrfachen, sich kumulierenden Systemwechseln“. Es sagte eine künftige fristgemäße Nachweisprüfung zu. Wir behielten uns vor, die Prüfung der Mittelverwendung weiter zu beobachten.

Die Ergebnisvermerke über die Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 2018 und 2019 stellte das BMFTR im Oktober 2023 fertig. Zurzeit erstellt es den Nachweis für das Jahr 2020. Die Frist hierfür wäre März 2022 gewesen. Laut BMFTR verzögert sich der Prüfungsabschluss auch durch die Länder. Diese sind für die sachliche Prüfung der Baumaßnahmen der MPG zuständig. Erst wenn diese vorliegt, kann das BMFTR die rechnerische Richtigkeit feststellen. Es hat die Länder gebeten, die Prüfungen künftig schneller durchzuführen. Dies soll zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen.

6.2.2 Würdigung

Bereits im Jahr 2015 hatte das BMFTR die Verwendungsnachweise mit deutlicher zeitlicher Verzögerung geprüft. Wir erkennen aufgrund der nach wie vor bestehenden erheblichen Verzögerungen bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht, dass es sich – wie damals mitgeteilt – um eine Ausnahmesituation gehandelt hatte. Das BMFTR hält regelmäßig die Fristen für die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise der MPG nicht ein. Da die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung dient, ist dies

³⁷ Nummer 14 (6) BewGr-MPG.

³⁸ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

³⁹ VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO.

inakzeptabel. Auch der Hinweis, dass die Länder die Erstellung verzögern, kann die deutliche Fristüberschreitung aus unserer Sicht nicht rechtfertigen. Es ist zwar ein richtiger Schritt, dass das BMFTR schnellere Teilprüfungen der Länder anstrebt. Diese Maßnahme wäre allerdings bereits im Jahr 2015 angezeigt gewesen.

6.2.3 Empfehlung

Wir haben gefordert, dass das BMFTR die Verwendungsnachweise der MPG künftig fristgemäß prüft. Es sollte weiter darauf hinwirken, dass es von den Ländern die notwendigen Teilprüfungen rechtzeitig erhält.

6.2.4 Stellungnahme

Das BMFTR hat bestätigt, dass es die Verwendungsnachweise fristgerecht prüfen muss. Es hat noch einmal darauf hingewiesen, dass es die notwendigen Zulieferungen einzelner Länder bei Baumaßnahmen häufig verspätet erhalte. Es beabsichtige, die fristgerechte Bearbeitung der Länder in den Gremien der GWK erneut zu thematisieren.

6.2.5 Abschließende Würdigung

Das BMFTR hat zugesagt, die rechtzeitige Teilprüfung bei den Ländern erneut anzusprechen. Wir halten an unserer Forderung fest, dass es die Verwendungsnachweise der MPG künftig fristgemäß prüfen muss.

Ehmann

Bertram

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.